



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

ANA CAROLINA LEONE ESPÍNDOLA

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA LEI N. 11.672/2008:
IMPLICAÇÕES NO CENÁRIO RECURSAL**

Brasília
2010

ANA CAROLINA LEONE ESPÍNDOLA

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA LEI N. 11.672/2008:
IMPLICAÇÕES NO CENÁRIO RECURSAL**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão e Administração Pública.

Orientador: Prof. Ms. Henrique Vitali Mendes

Brasília
2010

ANA CAROLINA LEONE ESPÍNDOLA

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA LEI N. 11.672/2008:
IMPLICAÇÕES NO CENÁRIO RECURSAL**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de
Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão e
Administração Pública.

Orientador: Prof. Ms. Henrique Vitali
Mendes.

Brasília, 27 de novembro de 2010.

Banca Examinadora

Pr. MS. Tiago Cássio D'Ávila Araújo

Prof. Dra. Tânia Cristina Cruz

Dedico este trabalho monográfico a todos os
colaboradores do Poder Judiciário, que
prestaram sua contribuição para a avaliação de
desempenho da Lei dos Recursos Especiais
Repetitivos, especificamente ao TRF da 1ª
Região e ao TJDF.

AGRADECIMENTO

Agradeço ao Senhor Jesus por ter ouvido as minhas orações e me dado condições de chegar até aqui.

“Se um grupo de casos envolve o mesmo ponto, as partes esperam a mesma decisão. Grande injustiça seria decidir casos alternados tomando como base princípios opostos. Se um caso foi decidido contra mim ontem, quando eu era o réu, esperarei o mesmo julgamento hoje, se for o autor. Decidir de modo diferente levantaria um sentimento de injustiça e de ressentimento em meu íntimo; seria uma infração material e moral de meus direitos’. Todos sentem a força desse sentimento, quando dois casos são semelhantes. A adesão ao precedente deve, pois, ser a regra e não a exceção, se se quer que os litigantes tenham fé na igualdade de condições na distribuição de justiça pelos tribunais. Sentimento igual em espécie, embora diferente em grau, está na fonte da tendência demonstrada pelo precedente, de estender-se ao longo das linhas de desenvolvimento lógico”
(*A natureza do Processo e a Evolução do Direito*, Benjamim N. Cardozo, Ed. Nacional de Direito, p. 15).

RESUMO

O mundo globalizado passa por transformações constantes. Isso afeta diretamente os comportamentos sociais e a própria constituição das sociedades. Neste contexto, nada está inerte, motivo pelo qual a Administração Pública também tem sido alvo dessas mudanças. De administração pública patrimonial à burocrática e desta à gerencial, o que se observa é uma crescente inclinação da gestão pública para o alcance de resultados. A preocupação com a forma cede lugar ao conteúdo. O mais relevante é, sem dúvida, a efetividade do resultado e não apenas a eficiência e a eficácia dos processos. Este cenário dá margem ao que se denomina de Administração Pública Gerencial. Paralelamente, o Poder Judiciário tem passado por aperfeiçoamentos. Legislações foram alteradas e procedimentos foram criados. Tudo voltado para racionalizar e aperfeiçoar o trâmite processual. A finalidade desses esforços é apresentar, ao jurisdicionado, uma Justiça tempestiva. Nesse contexto, o sistema recursal tem sido alvo de reforma tal como a proporcionada pela Lei n. 11.672/2008, lei dos recursos repetitivos. Entretanto, resta saber se a inovação legislativa uma vez operacionalizada trouxe um resultado efetivamente satisfatório. Daí porque a proposta do presente trabalho é avaliar o desempenho que essa lei trouxe para a racionalização do cenário recursal, conhecendo as dificuldades e os ganhos da concretização da lei, documentando as melhores práticas institucionalizadas. Problematicando o tema será necessário responder quantos processos se encontram sobrestados no Brasil, bem como quantos processos efetivamente foram baixados (finalizados) com a orientação firmada em sede de recurso especial repetitivo. Para tanto, como base de pesquisa foram realizadas entrevistas pessoais e por correio eletrônico, bem como por visita aos sítios dos tribunais de justiça dos Estados e tribunais regionais federais. A pesquisa se limitou, de fato, aos tribunais de segunda instância sediados no Distrito Federal, uma vez que os demais tribunais não responderam tempestivamente à entrevista. Como conclusão é possível agrupar três problemas centrais: a ausência de transparência na gestão dos processos sobrestados nos tribunais *a quo*, ausência de comunicação entre os Órgãos do Poder Judiciário e deficiências operacionais ocasionados pela falta de planejamento. Entretanto, foi possível aferir saldo positivo da implementação da lei dos recursos repetitivos, especulando os dados dos Boletins de Estatística do Superior Tribunal de Justiça do período de 2005 a 2009, em conjunto com as informações do TJDFT, consubstanciado na baixa efetiva de processo por aplicação da orientação firmada pelo STJ, em sede de recursos especiais repetitivos.

Palavras-chave: Gestão do Poder Judiciário. Lei dos Recursos Especiais Repetitivos. Avaliação de desempenho.

ABSTRACT

The globalized world is passing through constant transformation. This directly affects social behaviours and the very constitution of societies. In this context, nothing is endless, that is why Public Administration has also been the target of these changes. From Public Assets Administration to Bureaucracy and from the latter to Managerial Public Administration, what is observed is a growing trend of Public Management towards achieving results. The concern for the form gives way to the content. The most important, without doubt, is the effectiveness of the result, and not just efficiency and efficacy of the cases. This scenario gives rise to what is called the Managerial Public Administration. Parallely, the Judiciary has passed through improvement processes. The Laws were changed and procedures were created. Everything aimed at streamlining and enhancing the proceedings. The purpose of these efforts is to present to the Courts, a timely Justice. Under this context, the Appeal System has been subject to reform as provided by Law nº 11.672/2008, Law of Repetitive Appeals. However, the question is whether the legislative innovation, after coming into operation, has effectively brought any satisfactory result. Hence the reason why this study is proposing to evaluate the innovation, this law has brought to streamline the appellate scenario, knowing the difficulties and the gains in implementing the Law, by documenting institutionalized best practices. While discussing the topic, there will be need to find answers to how many of the cases are at standstill in Brazil, as well as how many cases have been effectively rounded-up (concluded) with the guidelines established in special repetitive Appeal Court. Therefore, for the purpose of this research, interviews were conducted personally and through e-mail, as well as, visits to the sites of the Courts of Justice of the States and Federal Regional Tribunals. The research was limited, in fact, to Courts of Appeal located in the Federal District, because other Courts did not responded promptly to our questionnaire. In conclusion, it is possible to group three central problems: the lack of transparency in managing standstill cases in the Courts a quo, lack of communication between the Organs of the Judiciary and operational deficiencies caused by lack of planning. However, it was possible to attest to the positive outcome of the enforcement Repetitive Appeals Law, speculating the data from Statistics Bulletins of the Superior Court of Justice, from 2005 to 2009, in conjunction with the information from TJDF, embodied in the effective reduction of cases, as a result of the implementing of the guidelines released by Superior Court of Justice (STJ), in a special Repetitive Appeals Court.

Keywords: Management of the Judiciary. Special Repetitive Appeals Law. Performance Assessment.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELA

GRÁFICO 1 – Processos distribuídos por classe no período de 2005.....	48
GRÁFICO 2 – Processos distribuídos por classe no período de 2006.....	48
GRÁFICO 3 – Processos distribuídos por classe no período de 2007.....	49
GRÁFICO 4 – Processos distribuídos por classe no período de 2008.....	49
GRÁFICO 5 – Processos distribuídos por classe no período de 2009.....	50
TABELA 1 – Consolidação dos dados dos boletins de estatística do STJ.....	50
GRÁFICO 6 – Consolidação dos dados dos boletins de estatística do STJ.....	51

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO 1 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	13
1.1 Considerações gerais	13
1.2 Administração pública patrimonial	15
1.3 Administração pública burocrática	16
1.4 Primeira tentativa de implementação da administração pública gerencial: Decreto-Lei nº 200 de 1967	20
1.5 A administração pública em tempos de democracia: momentos vividos após a promulgação da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988	24
1.5.1 <i>Administração pública gerencial no cenário internacional</i>	25
1.5.1 <i>Administração pública gerencial: a experiência brasileira</i>	28
CAPÍTULO 2 O PODER JUDICIÁRIO NO CONTEXTO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVO-JURÍDICA	33
2.1 A concepção do Poder Judiciário na ótica constitucional	33
2.2 O sistema recursal brasileiro	38
2.3 Exposição de motivos da Lei nº 11.672/2008 – Lei dos Recursos Especiais Repetitivos	40
2.4 Inovação legislativa da Lei nº 11.672/2008: a inserção do artigo 543-C no Código de Processo Civil	42
CAPÍTULO 3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA LEI Nº 11.672/2008	45
3.1 Avaliação dos dados dos Boletins de Estatística do STJ e a experiência dos Tribunais entrevistados	45
3.1.1 <i>Dados colhidos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios</i>	52
3.1.2 <i>Dados colhidos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região</i>	55
3.2 Análise comparativa dos dados das entrevistas	57
CONCLUSÃO	64
REFERÊNCIAS	67
APÊNDICE A Questionário da pesquisa enviada aos Tribunais	70

INTRODUÇÃO

O elemento motivador desta pesquisa pautou-se por minha formação acadêmica de graduação em Direito (2000-2004) complementada pelos conhecimentos adquiridos durante o curso de pós-graduação em Gestão e Administração Pública (2009-2010), ambos cursados no Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Outro fator decisivo decorre da vivência com operadora do Direito no Superior Tribunal de Justiça, desde outubro de 2007, exercendo cargo de gestão a partir de junho de 2009 até a presente data. Tais experiências permitiram evidenciar choques de gestão, diante da cultura organizacional do Poder Judiciário. Um ponto crucial é aferido com o confronto entre demanda e efetivação.

Descrevendo a presente pesquisa é possível qualificá-la como não probabilística, aleatória, tipificada. Isto, porque os entes públicos entrevistados não representam a totalidade dos órgãos afetos com o procedimento dos recursos repetitivos, mas constituem parte do todo. Daí porque se por um lado as experiências tidas pelo TJDF e pelo TRF da 1ª Região (tribunais escolhidos aleatoriamente) podem ou não ser reflexos dos acontecimentos ocorridos em outros tribunais afetos, de outro consubstanciam experiências verídicas, tornando a pesquisa tipificada. Nesse passo, compreendendo essas considerações será necessário notar como se tem desenvolvida a administração pública brasileira, o poder judiciário em termos de gestão e a própria avaliação de desempenho das inovações propostas. Tais tarefas serão desenvolvidas passo a passo, em três capítulos, nesta monografia.

A história brasileira, no tocante à Administração Pública, narra a presença de três momentos da gestão pública. Longe de serem momentos estanques, o decorrer dos acontecimentos torna clara a concomitância de modelos formando uma verdadeira micelânia administrativa. Inicialmente, a característica marcante da administração pública era o fato de ser patrimonialista. As esferas privada e pública se confundiam e o controle do Estado era nitidamente uma extensão do domínio privado. Havia uma verdadeira apropriação do Estado, como parte do patrimônio particular. Registre-se que nesse momento, não se falava em avaliação de desempenho e sequer isso era uma preocupação da época.

A busca pela superação desse modelo foi firmada durante a era varguista, com a implementação da administração pública burocrática, sob o poderio ditatorial

O objetivo maior era fazer distinção entre o Estado e a atividade privada, com o fito de alavancar a economia estatal. Burocratizar significava dificultar a captura do Estado por aqueles que exerciam o governo. Diversos entraves foram verificados, um deles advindo da morosidade da máquina administrativa. A estrutura burocrática trouxe benefícios, mas se revelava insuficiente diante das propostas de um Estado Moderno.

Surge, então, a iniciativa de uma segunda reforma administrativa consistente em remodelar a gestão pública com a implementação da administração gerencial. Inicialmente programada em 1967, mas de fato vivida somente em 1995, com o Presidente Fernando Henrique Cardoso. O foco estava em gerir apresentando resultados que efetivamente devem ser perseguidos pelo governo. Nesse momento há a preocupação sobre o quê recairá a atenção pública e como se dará a implementação das ações estatais, tudo isso demonstrando a melhor operacionalização da máquina administrativa, diante de um modelo de Estado que se autônoma de Estado de Direito. Isso marca um momento crucial, destinado a uma mudança paradigmática, mas que caminha a passos lentos. Cobra-se hoje transparência em gestão, eficiência e eficácia dos projetos, efetividade dos resultados e responsabilização dos gestores públicos. As questões até então expostas serão objeto do primeiro capítulo, a fim de que se compreenda o momento atual da gestão pública.

O primeiro capítulo tem como referencial teórico o entendimento de dois doutrinadores: Marcelo Douglas de Figueiredo Torres e Luiz Carlos Bresser Pereira. Em alguns pontos os autores são uníssonos. Divergem, entretanto, quanto ao entendimento da forma como a Administração Pública Gerencial deve ser implementada. O primeiro vê com reservas a questão da transferência de atividades do Estado para o setor privado, enquanto o segundo assevera que no modelo de administração gerencial o Estado há de se transferir para o setor privado as atividades passíveis de controle pelo mercado.

No segundo capítulo, será dada atenção ao Poder Judiciário, com o objetivo de especificar o foco da questão a fim de se analisar a sua eficiência. Tendo em vista que, nos termos da Constituição Federal de 1988, o artigo 5º, inciso XXXV, prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”. Ou seja, a atividade legiferante está expressamente proibida de mitigar

esse direito fundamental. Desse preceito constitucional emergem considerações relevantes. Uma delas é a de que toda e qualquer questão controvertida passará pelo crivo do Poder Judiciário, desde que provocado.

Isso parece ser simples, mas envolve um sem número de questões. Um cenário, então, é criado com a existência de um Poder Judiciário. Com ele verifica-se a necessidade de um arrojado sistema processual, para ver atendido o direito material tido por violado ou ameaçado. Toda essa engrenagem precisa ser pensada e repensada cotidianamente para uma melhor adequação da prestação jurisdicional. Nasce o maior dos desafios: sistematizar e/ou racionalizar os procedimentos judiciais, com vistas à atender a demanda judicial, com eficiência, eficácia e efetividade. Nesta seara, torna-se premente administrar o ordenamento jurídico com propostas e ações condizentes aos anseios sociais, mais especificamente, em relação àqueles que demandam judicialmente por uma resposta do Estado.

Uma contribuição para a racionalização do sistema de recursos está presente na própria Carta Magna. A leitura dos seus artigos permite concluir que ao jurisdicionado é garantido apenas o duplo grau de jurisdição. O acesso às Cortes infra e constitucional dependem do preenchimento de requisitos indispensáveis ao conhecimento da demanda. Mesmo dessa forma, a experiência vivenciada com o passar dos anos demonstrou a sobrecarga das citadas Cortes, dado o excesso de recursos interpostos.

Uma dificuldade significativa adveio da própria legislação de regência, dada a previsão de diversos recursos para a solução de uma causa. Tais possibilidades permitiam a um só tempo a morosidade para a finalização da lide, como também beneficiava os sujeitos de direito que se valiam dessa situação para interpor recurso em todas as oportunidades legais, com o fito unicamente retardar o trânsito em julgado da causa. A segurança jurídica e o senso de justiça restaram arrasados na mente dos envolvidos na ação, alcançando até mesmo os que dela não participaram. Esse cenário preocupante fomentou embaraços ao Poder Judiciário.

Somando as dificuldades do Poder Judiciário com os novos contornos da Administração Pública observa-se uma excelente oportunidade para realinhar a estratégia de apresentar ao cidadão uma prestação jurisdicional tempestiva e efetiva. Os gestores do Poder Judiciário, legitimados pela Constituição da República,

têm empreendido esforços para o aprimoramento do sistema processual brasileiro. Inovações legislativas tais como: a) a reforma no Código de Processo Penal; b) as jornadas de reforma do Código de Processo Civil; c) o projeto de lei que prevê o novo Código de Processo Civil; d) as súmulas vinculantes; e) a repercussão geral, como requisito para a interposição de recurso extraordinário; f) o procedimento para os recursos especiais repetitivos; objetivam contribuir para o aperfeiçoamento do sistema recursal.

Nesse passo, o com o fito de delimitar o âmbito da pesquisa, o objeto de investigação será tão somente os recursos especiais repetitivos e as suas implicações no cenário recursal. Para tanto, finalizando o segundo capítulo, serão expostos os motivos da criação da lei dos recursos repetitivos e o texto que foi inserido no Código de Processo Civil, como artigo 543-C.

Exposto o texto de regência do procedimento dos recursos repetitivos, faz-se necessário avaliar tal inovação legislativa com o fito de constatar seus benefícios e concluir se efetivamente foi suficiente para atender ao proposto: aperfeiçoar o sistema recursal com vistas a tornar tempestiva a prestação judicante, sem violar os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Daí porque todo o embasamento trazido à baila se coaduna com o objetivo desse trabalho monográfico.

A avaliação de desempenho da lei dos recursos repetitivos será objeto do terceiro capítulo. Nele serão analisados os boletins de estatística do Superior Tribunal de Justiça, no tocante aos processos distribuídos e registrados no período de 2005 a 2009. Serão expostas as entrevistas realizadas com autoridades do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. A conjugação dos dados colhidos na pesquisa oportuniza uma compreensão do novo cenário recursal, que demonstra uma efetiva baixa de processos no Superior Tribunal de Justiça.

Essa é a primeira pesquisa que avalia o desempenho da Lei n. 11.672/2008, no âmbito administrativo do STJ, juntamente com a experiência do TJDF e do TRF da 1ª Região. Em entrevista à Dra. Solange Perez Cabral, Assessora-Chefe da Assessoria de Modernização do STJ, obtive a informação de que os recursos repetitivos constituem uma das três linhas de investigação, que será implementada ainda este ano, no STJ. O projeto servirá de base para

aperfeiçoamento da sistemática dos recursos repetitivos no STJ. O projeto ainda não está pronto, mas dados estão sendo coletados para formalizar a proposta, que dependerá de aprovação do Diretor-Geral e do Ministro Presidente Ari Pargendler. Provavelmente, o objeto de pesquisa desse trabalho monográfico repetir-se-á num futuro próximo. Seja por iniciativa do STJ ou por provocação do CNJ. Nesse passo, fica registrado o marco inicial da pesquisa, com o aqui documentado.

1 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O presente capítulo está alicerçado nos conceitos adotados por dois doutrinadores: Marcelo Douglas de Figueiredo Torres e Luiz Carlos Bresser Pereira. Isto, dada a profundidade dos conhecimentos e a coerência dos argumentos que defendem, mantendo afinidade com o objeto desta pesquisa.

Os conceitos formulados pelos citados autores servirão para delinear o contexto em que a administração pública está inserida. Dessa forma, será possível avaliar a gestão do Poder Judiciário quanto à implementação da lei dos recursos repetitivos, bem como, aferir a compatibilidade dos resultados alcançados com a clemência social da célere tramitação dos processos judiciais.

1.1 Considerações gerais

Uma análise preliminar acerca do entendimento de administração, em sentido amplo, dever ser exposta para que se compreendam as nuances que o envolve. Toda e qualquer administração, seja de entidade privada, seja de órgão público, é composta por elementos objetivo e subjetivo. Quanto ao primeiro, podem ser citados: os recursos materiais e financeiros e, em nível gerencial, o próprio planejamento estratégico, por exemplo. Quanto ao segundo, as pessoas que a compõe. Estas são as responsáveis pelo bom desempenho de suas funções, refletindo no fracasso ou no êxito de uma ação, em cotejo com o que foi previamente planejado. Ao lado desse pilar administrativo encontramos outro que também atua de forma determinante para a concretização dos objetivos da instituição, consubstanciado no cenário político que a envolve. Nesses termos, é cediço que o desempenho das instituições depende a um só tempo das pessoas envolvidas nos processos de trabalho e de seus gestores e executores, bem como do ambiente externo no qual a instituição está inserida, composto por: política estatal vigente, legislações, grupos de pressão, concorrência etc.

Em termos de administração pública, independentemente do modelo de gestão adotado, percebe-se que os avanços e retrocessos, no tocante à proposta de modernização da gestão, quantificados pelos resultados concretizados pelas ações desempenhadas, se dão por aspectos ligados à fragilidade de: governabilidade, governança e maturidade intelectual dos participantes da administração e dos que dela não fazem parte. Tudo isso envolve outra questão que dificulta o processo de

aprimoramento da administração pública. Isto é, a questão ligada à necessidade de o Estado se modelar às políticas instituídas por aqueles que assumem o poder.

Sérgio Abranches, ao relatar os dilemas da governabilidade no Brasil, expôs que:

A governabilidade se refere ao ajustamento entre as necessidades e capacidades, no nível sistêmico. A governança diz respeito à capacidade de resposta, direção e controle, no ajustamento entre demandas e meios para seu provimento, no nível operacional, da ação. O problema da governabilidade é estrutural, o problema da governança é de processo, de agenda e gestão. (ABRANCHES, 2005, p. 55).

O contexto narrado permitirá entender um pouco do que foi feito com a administração pública brasileira no decorrer da política dominadora do poder estatal. Imperialismo, ditaduras, falsas democracias e, mais atualmente, os primeiros passos no sentido de um Estado de Direito. No que toca à administração pública, uma análise detida da situação permite verificar a existência de modelos de administração: patrimonialista, burocrática e gerencial. O cotejo da política com a administração do Estado traz a tona o tema sobre a reforma da administração pública, sempre com foco no desenvolvimento nacional.

Observa-se que essa questão possui realce perene nas políticas públicas. As redefinições do Estado moderno preconizadas por diversos países em todo o mundo, notadamente desde a década de 70, nas Nações do Norte, promoveram impulsos no sentido de modernizar a administração pública brasileira. O Brasil, país em vias de desenvolvimento, também está envolvido neste cenário desde a década de 30. A trajetória desses acontecimentos será tarefa das páginas seguintes.

Entretanto, o objetivo maior é demonstrar a ausência de preparo dos gestores públicos e, por conseguinte, da própria máquina estatal para fornecer uma prestação de contas acerca das atividades desempenhadas. O momento hodierno inaugura o que se denominou de transparência da gestão pública, que por via reflexa exigirá dos gestores a justificação de suas ações, consagrado pelo princípio da publicidade administrativa. Daí a evidente necessidade de uma avaliação de desempenho sobre tudo aquilo que se propõe a concretizar dos anseios sociais. Nesta concepção, nenhum dos Poderes ficará inerte do alcance da prestação de contas (transparência) e da avaliação de suas ações.

1.2 Administração pública patrimonial

A forma de colonização brasileira, marcada pela dominação portuguesa sobre os nacionais, atrelada à paulatina implantação de sua máquina administrativa e à transferência de sua Corte para o Brasil, demonstra e evidencia o cenário oportunamente criado para o que se nominou, posteriormente, de administração pública patrimonialista. Explico: um país marcado pela ausência de uma sociedade civil, sem resistência interna expressiva à dominação estrangeira dada a distância entre os povos nacionais e a inexistência de uma organização política, permitiu a livre exploração da terra e a submissão dos nacionais ao poder do colonizador. Este é o cenário da colonização do Brasil. (TORRES, 2004).

Em decorrência disso, já em meados do século XVI, a administração portuguesa instalou-se definitivamente no Brasil, com características próprias que perduram atualmente, mesmo que de forma maquiada. Os contornos verificados por esse tipo de administração demonstram, em linha geral, a confusão entre o público e o privado. Nesse viés, os detentores do poder estatal, a elite agrária, se autolegitimava para a formação de um Estado centralizador e fechado, impedindo a entrada de novos agentes no governo. Outra característica marcante do Estado brasileiro, nos dizeres de Marcelo Torres (2004, p. 145), “(...) é o fato de ele ser capturado e espoliado por uma elite burocrática que enriquece e garante privilégios através da exclusão da maior parte da sociedade.”. Em outras palavras, é o exercício do poder através do Estado, controlando-o como parte de sua propriedade.

Na lição de Raymundo Faoro (FAORO, 1984), o período da administração pública brasileira compreendido da colonização à revolução varguista de 1930 pode ser sintetizado pela expressão: “Os donos do poder”, a qual é o título de seu livro e que traduz com precisão o que foi aquele momento. Sob o lema da administração da coisa pública, a elite agrária detentora do poder valia-se da legitimação do cargo para, com desvio de interesse, valer-se do patrimônio público em proveito próprio. Regalias institucionalizadas, privilégios sociais auferidos em troca de favores públicos, enriquecimentos ilícitos e outras tantas práticas eram realizadas, sem que os administrados pudessem ter voz. Esse legado serviu de base para a formação da administração pública brasileira.

Bresse Pereira destaca que o momento histórico até a era Vargas evidencia elementos de Estado Oligárquico e Patrimonial, em que o poder do Estado está concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de juristas letrados e militares, que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado. Nesse período, era fundamental a ideia de garantir empregos para a classe média pobre ligada por laços de família ou de agregação aos proprietários rurais. Tal ato deu origem a uma elite dirigente patrimonialista que vivia de rendas do Estado ao invés de renda da terra. Característica marcante dessa época é o fato de que “absoluta maioria dos ministros, conselheiros, presidentes das províncias e deputados é formada em direito” e a não se preocupam com a eficiência da máquina estatal. (BRESSER PEREIRA, 2001).

Entretanto, assim como a sociedade passa por transformações, a administração também sofre ingerências das exigências sociais decorrentes de um mundo globalizado, até mesmo para um reposicionamento do Estado no cenário internacional. A história conta que a entrada de Getúlio Vargas foi responsável por um novo momento da administração pública brasileira. Como em qualquer reforma proposta, novas medidas são introduzidas até que o sistema, com o passar dos anos, consiga estabelecer uma nova roupagem, sem, contudo, abandonar por completo a realidade anteriormente vivida. A seguir dar-se-á atenção a essa análise.

Uma última contribuição deve ser registrada: nesse momento histórico não se falava em controle da atividade administrativa. Sequer isso era uma preocupação. Aliás, quanto menor o controle sobre os atos administrativos mais se consolidava a administração pública patrimonial. Se havia algum controle, este era exercido tão somente para capturar o Estado a bel prazer dos gestores.

1.3 Administração pública burocrática: uma compreensão da gestão do Brasil no período de 1930 a 1966

Certo é que no transcorrer dos acontecimentos de um Estado, há oscilações entre avanços e retrocessos no tocante às mudanças estruturais de um modelo de gestão. Resistências internas frente a pressões externas marcam as tensões sociais vivenciadas. A reforma varguista de 1930 é concebida, desse modo, como o marco histórico da introdução da administração pública burocrática em

contraposição ao modelo de administração pública vigente à época: a patrimonialista.

O contexto político-social dos anos 30, de acentuado desenvolvimento da indústria e crescente urbanização, foi marcado por pressões da burguesia emergente e pelos anseios de uma base trabalhadora, em contraposição ao modelo centralizador e patrimonialista vigente. Nos dizeres de Marcelo Torres:

Novos grupos sociais urbanos foram surgindo nessa época, principalmente a burguesia nacional. Era necessário o apoio político desse grupo para fortalecer o regime ditatorial e suas políticas de desenvolvimento da economia capitalista. O contato do governo com esse grupo permitiu a criação de um canal vicioso que jamais se dissolveu. A novidade é que o poder foi repartido para esse novo grupo entrante no governo: a burguesia. (TORRES, 2004, p. 160).

Francisco de Salles Almeida Mafrá Filho (2005, p. 6121) destaca que o maior relevo dado pela administração pública burocrática estava, pois, em implementar uma distinção entre o público e o privado, com o fito de mitigar a prática clientelista tão arraigada nas esferas de poder do Estado brasileiro. Assim, questões como o mapeamento das unidades de trabalho, racionalização das atividades, extinção de retrabalhos, capacitação de servidores e formação de um corpo gerencial profissional fez parte da implantação da administração pública burocrática. Entretanto, essas medidas não foram suficientes para garantir que o modelo fosse prontamente atendido, conforme se pode notar da leitura da citação acima transcrita.

Uma consequência verificada foi a constatação de que mesmo implementando o modelo proposto por Vargas, rígido por natureza, houve forma de adaptá-lo para atender aos antigos costumes da administração pública patrimonialista, decorrentes das práticas clientelistas. Contudo, urge notar que o modelo burocrático promoveu a mudança do perfil predominante da administração pública brasileira, tornando-a profissionalizada. Esta foi, sem dúvida, uma contribuição estimável.

Adentrando com mais profundidade no tema, é possível asseverar que o governo de Getúlio Vargas acatou, consoante supracitado, conceitos weberianos para a formulação e realização da reforma da máquina pública. Estabeleceu uma ordem de poder racional-legal. Nesse sentido, a reforma proposta, no entendimento de Torres (2004, p. 19-21), valeu-se de preceitos tais como estes:

- a) Impessoalidade: o Estado estabeleceria regras que deveriam ser cumpridas e impostas igualmente a qualquer pessoa. Essas mesmas regras vinculariam a atuação dos agentes públicos e promoveriam a democracia na prestação dos serviços oferecidos pelo Estado. A impessoalidade garantiria o fim do clientelismo e das práticas de apropriação do patrimônio público. De igual forma, os agentes estatais deveriam agir sem preferências ou distinções entre os administrados e suas ações seriam pautadas com atenção ao estabelecido em lei. Tais atitudes esvaziariam a atuação do agente público de qualquer conteúdo subjetivista.
- b) Hierarquia: a estrutura de poder é verticalizada. Do topo da hierarquia institucionalizada, é que partem as decisões. Pressupõe-se que o conhecimento mais abrangente do negócio está nas mãos dos gestores de cúpula e, portanto, deles devem partir os atos decisórios para uma boa administração.
- c) Regras rígidas: implementação de rotinas definidas e regulamentação das atividades envolvidas no processo de trabalho são condições necessárias para a boa administração burocrática. As regras são definidas previamente e devem ser executadas conforme previstas. Atos vinculados são a regra. A discricionariedade dos atos administrativos passa a ser exercida com severas reservas.
- d) Especialização (profissionalização): os sujeitos que compõem a administração pública devem ser alocados nos cargos, segundo a sua especialização. O modelo burocrático prima pelo aperfeiçoamento técnico dos agentes, com vista a oferecer um serviço ágil e eficiente.
- e) Continuidade e controle: a atividade estatal deve ser contínua e realizada por agentes qualificados para tanto. Atrelada à realização dos serviços exerce-se o controle, com o fito de gerenciar a atividade e corrigir possíveis erros, bem como aprimorar a produção racionalizando ainda mais o processo produtivo.

Mafera Filho (2005, p. 6121) assevera que o novo modelo implementado para a administração pública fomentou a criação de instituições estritamente hierarquizadas, cujo controle das atividades desempenhadas estava tão somente nos processos. Essa preocupação não permitiu que houvesse atenção aos

resultados alcançados. O importante era realizar a atividade nos termos do processo estabelecido.

Operacionalmente, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp -, em 1938. Esse departamento, ao mesmo tempo em que objetivava dar forma às políticas intervencionistas estatais, com foco no desenvolvimento do capitalismo brasileiro ante ao processo de industrialização, agiu como mantenedor do próprio regime ditatorial estabelecido por Vargas. Fortalecer o Dasp era a um só tempo fortalecer a administração pública burocrática e o regime ditatorial.

O fracasso da administração burocrática é assim justificado por Bresser Pereira:

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. (BRESSER PEREIRA, 1996, p.4).

O referido autor concebe esse momento como a implementação de um Estado autoriário e burocrático, natural dos períodos ditatoriais no Brasil. Assevera o surgimento de duas classes: a burguesia industrial, originada da burguesia mercantil, e a nova classe média tecnoburocrática, formada de administradores de nível médio e de profissionais liberais de todos os tipos. O contrasenso, em suas palavras, residiu em equacionar um Estado autoritário (com afirmação dos princípios centralizadores) e hierárquico da burocracia clássica, em uma sociedade de capitalismo dominante, com o surgimento de grandes organizações empresariais públicas e privadas, advindas de uma burocracia moderna, voltada para produção. (BRESSER PEREIRA, 2001).

Ainda que tenha havido grandes contribuições no cenário público tais como: a criação do DASP, a regulamentação do ingresso no serviço público via concurso, os critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, a organização dos serviços de pessoal, a padronização das compras do Estado; a racionalização geral de métodos desvirtuou-se ao ceder aos interesses particulares das classes emergentes e às alianças políticas, para que houvesse fortalecimento da ditadura.

Por seu turno, o viés patrimonialista ferrenhamente rebatido pela administração burocrática, não restou mitigado. Sequer esvaziou sua existência. Ao contrário do esperado, o que se verificou foi a severa resistência às mudanças e o fortalecimento do clientelismo, agora legitimado pelos meios burocráticos. Esse contexto permaneceu sem maiores mudanças até o famigerado Decreto – Lei n. 200/1967. (TORRES, 2004).

1.4 Primeira tentativa de implementação da Administração Pública Gerencial: Decreto – Lei nº 200 de 1967

Passada a Era Vargas inicia-se a terceira fase da administração pública, que culminará com a Reforma Desenvolvimentista de 1967. Até 1936, o Estado brasileiro apesar de necessitar de uma burocracia profissional, ainda fazia concessões ao velho patrimonialismo, o qual na democracia nascente assumia a forma de clientelismo¹. Desde o início dos anos 60, forma-se a convicção de que a utilização de princípios rígidos da burocracia constitui empecilho ao desenvolvimento do país. Em 1963, no governo de Jango, são apresentados quatro projetos para reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo. Mas somente em 1967 a reforma administrativa se consolida com a edição do Decreto-Lei n. 200.

O cenário daquele cotidiano serviu de fundamento para a implementação de uma nova administração. Com peculiar precisão, Bresser Pereira aduz que:

No Estado liberal só eram necessários quatro ministérios - o da Justiça, responsável pela polícia, o da Defesa, incluindo o exército e a marinha, o da Fazenda e o das Relações Exteriores. Nesse tipo de Estado, o serviço público mais importante era o da administração da justiça, que o Poder Judiciário realizava. O problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais - a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica - e de papéis econômicos - regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura, - nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial. Por outro lado a expansão do Estado respondia não só às pressões da sociedade mas também às

¹ Clientelismo: ação ou fato de um político ou partido procurar ampliar seu eleitorado usando processos mais ou menos demagógicos e favoritistas. In: <http://www.dicio.com.br/clientelismo/>. Em 03 de novembro de 2010.

estratégias de crescimento da própria burocracia. A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania. (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 241).

Com esse cenário, compreende-se que a reforma administrativa gerencial procurou substituir a administração pública burocrática por uma administração para o desenvolvimento. O foco estava nos resultados e não nos processos em si mesmos. Mafra Filho ratifica o posicionamento de Bresser Pereira e assevera que administração pública gerencial é:

[...] aquela construída sobre bases que consideram o Estado uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus clientes, outrora cidadãos; na eficiência dos serviços, na avaliação de desempenho e no controle de resultados, suas principais características.

A administração gerencial seria consequência dos avanços tecnológicos e da nova organização política e econômica mundial, para tornar o Estado capaz de competir com outros países. (MAFRA FILHO, 2005, p. 6122).

Outra característica da administração gerencial não apontada por Mafra Filho, entretanto defendida por Bresser Pereira é a descentralização do poder com a transferência das atividades para a iniciativa privada. Nesta fase, distinguiram-se as autarquias, fundações e as empresas estatais, dando a estes entes uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente. Há, portanto, o fortalecimento da administração indireta.

Segundo Bresser Pereira, o Decreto-Lei 200/67 é a tentativa de superação da rigidez burocrática e pode ser considerado como o primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Isto, porque estavam presentes as características de uma burocracia pública de alta qualidade, bem preparada e bem paga. Traduzindo-se no papel fundamental no desenvolvimento industrial da época. Entretanto, as carreiras de Estado (Administração direta) foram em grande parte abandonadas, exceto a magistratura, a diplomacia e as carreiras militares. (BRESSER PEREIRA, 2001).

Analisando-se os termos do Decreto-Lei 200 de 1967, observa-se inicialmente que ele dispõe sobre a “organização da Administração Pública Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”, tendo emergido como a solução para o descaso gerencial do Estado Brasileiro. Em linhas

gerais, é possível asseverar que o texto legal, ao reestruturar a administração pública, estabeleceu diretrizes tais como: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle das atividades estatais.

Especificamente quanto ao controle das atividades estatais, a atenção do Decreto-Lei nº 200/1967 voltou-se mais para os resultados que para a forma com que as atividades eram realizadas. Isto representou uma mudança inovadora e desafiadora. Entretanto, a análise dos fatos conduz a uma constatação divergente da inovação legislativa, pelo que nos dizeres de Marcelo Torres:

[...] nesse aspecto específico, o padrão de reforma de 1936 se repetiu em 1967 em três pontos cruciais: o papel crescente atribuído ao Estado quanto ao desenvolvimento econômico; a natureza autoritária do regime político, que facilita a implantação da reforma; o aprofundamento da divisão da administração pública em dois seguimentos distintos e desiguais. (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 246).

Explicando a citação, tem-se que o desenvolvimento econômico do Estado é a bandeira de todo governo, posto que quanto mais expressivo o poderio econômico melhor situado no cenário internacional. Aliando essa característica intrínseca do governo à presença de um regime político ditatorial, a implementação da reforma administrativa se torna simplista. Certamente porque impor condutas é mais simples que aguardar o seu acatamento democraticamente.

Entretanto, o discurso desenvolvimentista e desburocratizado foi coerente quanto intensificou a desconcentração e a descentralização da administração direta. Um paradoxo foi instalado nesse contexto: de um lado a desatenção dada à administração direta, mais especificamente à profissionalização dos cargos gerenciais. E de outro, a concentração de esforços em repassar atividades estatais para a administração indireta, abrigando a burguesia nacional e fazendo dessa força uma aliada para a manutenção da política ditatorial. (TORRES, 2004).

Outro fato que reforçou o poder dos entes da administração indireta decorre das facilidades que possuíam para gerir seus próprios recursos e regulamentar internamente as atividades desempenhadas, orientadas para resultados, acompanhada de modalidade de contratação pelo regime celetista, menos burocrático que o regime estatal. Tudo isso permitiu uma melhor seleção das pessoas a serem contratadas e um eficiente desempenho suas finalidades. Esse cenário elevou a atenção governamental para esse segmento da administração

pública. De outra sorte, a administração pública direta, maior razão da reforma administrativa, manteve-se à deriva desses acontecimentos. A reforma gerencial pretendida pelo Decreto Lei n. 200/67 longe de tornar a administração pública federal mais racionalizada, ágil, eficiente e produtiva, não se prestou a mitigar as práticas patrimonialistas, tão pouco a superar o modelo burocrático, moroso, caro e ineficiente. Assim é que a gestão direta do Estado permaneceu despreparada e as políticas públicas foram entregues à administração indireta. (TORRES, 2004).

No tocante ao controle da atividade estatal, propriamente dito, pode-se afirmar que a análise de desempenho das ações públicas ficou a cargo das instituições que compuseram a administração indireta. Os critérios de eficácia e eficiência eram atendidos, até para que pudessem permanecer ativas. Contudo a verificação da efetividade, que consiste no critério mais importante, por vezes restou prejudicada e pode-se dizer desatendida.

Tomando por certo que o exercício de suas atividades estava nas mãos da burguesia emergente, compreensível é notar que os interesses dessa classe eram atendidos em detrimento da maioria da população, o que agravou sua marginalização. Marcelo Torres, expõe que houve por certo a “captura do aparelho do Estado”. Os poderosos burocratas versus a maioria da população desorganizada e sem representatividade política, por isso fraca e desprotegida. Continua dizendo:

Assim, os interesses privados dos setores mais fortes e organizados eram defendidos e alcançados através do relacionamento com os poderosos burocratas que comandavam soberanamente grandes instituições públicas que distribuíam recursos financeiros, subsídios e benesses sem controle social ou político. (TORRES, 2004, p. 159).

Cumprido salientar que a administração pública, em tempos de regime militar, deu um passo significativo no tocante à implementação de uma nova mentalidade para administrar o Estado. Isso se deve à criação do Ministério da Desburocratização, no governo do Presidente Figueiredo, em 1979. Somente a partir desse momento é que a Administração Direta recebeu atenção quanto à inovação no modelo de gestão do Estado brasileiro. Um passo decisivo nesse sentido foi a alteração de entendimento quanto ao contribuinte, que deixou de ser considerado com um súdito do Estado e passou a ser visto como um cliente com direito a uma boa prestação de serviços públicos. O segundo passo fomentador da reestruturação da administração pública veio com o processo de democratização do Estado

Brasileiro. No período presidencial de José Sarney, o DASP foi extinto e houve a criação da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap), realocando os interesses presidenciais de forma estratégica, dentro da própria Presidência. (TORRES, 2004). Passado esse momento, inicia-se uma nova fase no Brasil, com a Constituinte de 1988. O referido período será objeto de análise a seguir.

1.5 A Administração Pública em tempos de democracia: momentos vividos após a promulgação da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988

Uma visão sistêmica e global da gestão pública permite notar a necessidade de uma governança corporativa. Guardia assevera que:

A história recente da administração pública brasileira tem registrado, em vários dos seus segmentos, crescente interesse na busca de modernização. E o indício mais evidente dessa evolução é a incorporação cada vez acentuada do conceito de governança corporativa nas empresas sob o controle do Estado. (GUARDIA, 2006, p. 137).

O referido autor assevera que tal fato se dá, num primeiro momento, porque as autoridades e os servidores públicos têm responsabilidades com o dinheiro público. Num segundo momento, a análise que se faz a longo tempo, revela a necessidade de olhar para o futuro.

O Instituto Brasileiro de governança Corporativa (IBGC) conceitua o termo com os seguintes dizeres:

Governança corporativa é o sistema que assegura aos sócios-proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. A relação entre propriedade e gestão se dá através do conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal, instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A boa governança assegura aos sócios equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e obediência às leis do país (*compliance*).

No passado recente, nas empresas privadas e familiares, os acionistas eram gestores, confundindo em sua pessoa propriedade e gestão. Com a profissionalização, a privatização, a globalização e o afastamento das famílias, a Governança Corporativa colocou o Conselho entre a Propriedade e a Gestão. (LODI, 2000, p. 24)

O histórico da governança corporativa promoveu um Código das Melhores Práticas, viabilizando o conhecimento difundido sobre variadas questões. Um dado

notável é citado por LODI. Este autor noticia que uma instituição da indústria norte-americana, The Conference Board, cujo objeto de trabalho é a modernização do mundo empresarial, expôs em seu Relatório Especial de 1997, cinco medidas comuns das empresas que mais crescem. Entre elas três se destacam:

1. Companhias globais crescentemente usam medidores não-financeiros para destacar o sucesso.
2. Esses medidores são interessantes para investidores institucionais de longo prazo.
- (...)
4. Divulgar medidores de performance estratégicos é muito promissor para suplementar processos reguladores. (LODI, 2000, p. 30)

Com esses entendimentos, passa-se a análise da administração gerencial no cenário internacional e posteriormente a análise da experiência brasileira.

1.5.1 *Administração pública gerencial no cenário internacional*

Abrindo um parêntese para analisar a situação do cenário internacional, quanto a questão da implementação da administração pública gerencial é possível constatar inúmeras contribuições ao estudo em tela. Isto, porque a existência do Estado, quanto ao contexto social, possui uma característica marcante que resulta do fato de ser reconhecido interna e externamente como uma nação politicamente organizada. Nesse passo, uma análise acurada de qualquer situação que envolva o Estado deve ser considerada diante do cenário que a envolve. Por um lado, as relações internas decorrentes da própria organização estatal são de fundamental importância. Por outro, também é relevante a situação do Estado como sujeito de direito público, reconhecido pela comunidade internacional como ente soberano.

Com essa análise é possível verificar uma dupla interação, marcada inicialmente entre os cidadãos e o Estado ao qual estão vinculados, e outra entre o Estado nacional e os demais Estados. Essas interações são responsáveis pelas relações sociais que cercam a vida nacional e internacional de um Estado, capazes de modular suas performances e direcionar seus acontecimentos. Pensando desse modo, vê-se que a reforma gerencial, antes de ser um anseio isolado de um Estado é, em verdade, fruto da análise do diagnóstico nacional em comparação as experiências dos demais Estados.

Isso fica claro na medida em que se estudam, comparativamente, os Estados e suas performances administrativas, por exemplo. No tocante à administração pública gerencial, essa análise fica bem esclarecida, e aqui comporta uma citação para que a idéia seja mantida nos exatos termos do que foi sinteticamente narrado por Torres, quando analisou Resende e Costa:

A bibliografia especializada aponta que a experiência internacional da reforma gerencial é muito heterogênea, implicando, em alguns casos, aumento do aparelho administrativo e, em outros, sua redução significativa. Na Inglaterra, por exemplo, a reforma foi marcada principalmente pela agenciamento e contratação, utilizadas em larga escala no sentido de enxugar o *civil service*. O grande foco da nova gestão pública na França foram a descentralização e desconcentração administrativas, descongestionando a administração central de forma significativa. Por outro lado, a Alemanha não passou por um processo de reformas administrativas de maior importância, permanecendo ainda uma cultura fortemente marcada pelos fundamentos da teoria burocrática clássica, nos moldes weberianos. Em países com arraigada tradição sociodemocrata como Suécia e Dinamarca, a reforma gerencial resultou no aumento da intervenção estatal e, conseqüentemente, o crescimento do aparelho burocrático. Já nos Estados Unidos, a reforma gerencial não atingiu a estrutura da administração pública central, que permanece basicamente a mesma há décadas. Nesse caso, a transformação maior deu-se pelo esforço de divulgar, incentivar e multiplicar experiências administrativas inovadoras e modernas no nível municipal.

É interessante observar que, ao longo da evolução das teorias gerenciais, os conceitos de eficiência (que tem intrinsecamente uma forte preocupação com a relação custo/benefício) e efetividade (que mede a qualidade do resultado e a própria necessidade de determinadas ações públicas) se vão sobrepondo às limitadas questões de ajuste fiscal que desencadearam as reformas gerenciais. (TORRES, 2004, p. 174-175).

Bresser Pereira faz um apanhado dos cenários nacional e internacional abaixo transcrito:

Após a II Guerra Mundial há uma reafirmação dos valores burocráticos, mas, ao mesmo tempo, a influência da administração de empresas começa a se fazer sentir na administração pública. As idéias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Entretanto a reforma da administração pública só ganhará força a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia. Em conseqüência, nos anos de 1980 inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial.

Os países em que essa revolução foi mais profunda foram o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália.² Nos Estados Unidos essa revolução irá ocorrer principalmente a nível dos municípios e condados - revolução que o livro de Osborne e Gaebler, *Reinventando o Governo* (1992) descreverá de forma tão expressiva. É a administração pública gerencial que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas.³

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa,⁴ através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 6).

Com esse apanhado de informações, verifica-se que a questão relativa à implementação da administração pública gerencial passou a ter lugar certo na agenda internacional desde 1970, consolidando-se mais propriamente nos anos 80. Essa também foi a experiência do Brasil. Exemplo disso foram os apoios internacionais dados aos países em desenvolvimento, a exemplo dos financiamentos fornecidos pelos Bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento. Nesse sentido, Torres (2004, p. 174) enumera seis pontos relevantes que envolvem a reforma gerencial:

- a) A qualidade da burocracia pública existente no país;
- b) O nível de desenvolvimento da cidadania e do capital social;
- c) A prestação de contas, entre os três Poderes;
- d) A trajetória histórica da administração pública;
- e) A vontade e a força política dos defensores da reforma gerencial.

² Nota inserida por Bresser Pereira “- A melhor análise que conheço da experiência inglesa foi escrita por um professor universitário a pedido dos sindicatos de servidores públicos britânicos (Fairbrother, 1994).”.

³ Nota inserida por Bresser Pereira “- O livro de Osborne e Gaebler foi apenas um dos trabalhos realizados na linha da administração pública gerencial. Entre outros trabalhos lembramos Barzelay (1992), Fairbrother (1994), Kettl (1994), Kettl e Dilulio (1994). No Brasil, além dos trabalhos de Hélio Beltrão, cabe citar um artigo pioneiro de Nilson Holanda (1993).”.

⁴ Nota inserida por Bresser Pereira “- Os franceses chamam a descentralização administrativa de “desconcentração” para distingui-la da política, que chamam de “descentralização”.

Outra consideração indispensável são os apontamentos sobre as dificuldades de concretização da reforma administrativa. São elas:

- a) As reações corporativas;
- b) As carências institucionais;
- c) Os óbices legais;
- d) As deficiências operacionais;
- e) As falhas de comunicação;
- f) O ambiente cultural.

Com essas contribuições, será possível concluir o que se passou no contexto nacional e, ao final, identificar a situação atual da administração pública brasileira.

1.5.2 Administração pública gerencial: a experiência brasileira

O Brasil viveu um momento nobre de sua história, marcado por intensa participação social e defesa de interesses de grupos. Daí porque a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, vigente até esta data, foi intitulada de “A Constituição Cidadã”, por Ulisses Guimarães.

Um dado curioso é verificado junto a este momento político: o fortalecimento da administração burocrática como escape para neutralizar as resistências patrimonialistas que perduravam até a presente data. Os lobbies que defendiam os interesses dos servidores públicos consubstanciaram fator decisivo no sentido de implementar verdadeiramente a burocracia na administração pública e mitigar o clientelismo instalado para sustentar a política ditatorial.

A administração pública indireta, dominada pela burguesia capitalista, não se manteve fora do novo alcance constitucional, delineado pela Constituinte de 1988. Parte dos especialistas nessa seara, inclusive Marcelo Torres, entende que o ganho advindo com a democratização da administração pública indireta superou a mitigação de sua autonomia gerencial e sua agilidade nos processos contratação de pessoal e de compras até então vigentes. Entende que a exigência de concurso público para ingresso nos quadros da administração pública indireta e de licitações

para contratar serviços e adquirir produtos, torna concretizado o regime democrático. (TORRES, 2004).

Com pensamento discordante, Bresser Pereira defende que esse processo de recrudescimento não garante a moralização e a democratização. Aliás, assevera que isso consubstancia um retrocesso. Em tempos de modernização e de necessária implantação de uma administração pública gerencial, a Constituição da República de 1988, retroage e institucionaliza o que já estava mais do que presente na gestão do Estado brasileiro: a administração pública burocrática. (BRESSER PEREIRA, 2001).

Marcelo Torres consente com Bresser Pereira em alguns pontos e destaca que, no tocante aos servidores públicos, há uma crítica a fazer. Isto é:

Fazendo uma análise geral do quadro estabelecido pela CF/88, é possível argumentar que, até mesmo como atitude defensiva por parte dos servidores, houve um recrudescimento parcial das práticas burocráticas. Nesta reação, **os servidores estavam naturalmente muito mais preocupados em proteger seus interesses e blindar a administração pública contra o recrudescimento do clientelismo, do que introduzir técnicas modernas de gestão voltadas para o atendimento do cidadão/contribuinte.** (grifado)

[...]

O resultado de tudo isso foi a completa desarticulação e desagregação da administração pública, que intensificou e aprofundou o processo de perda de capacidade gerencial para formulação, planejamento, execução e fiscalização de políticas públicas. (TORRES, 2004, p. 166;170).

O cenário narrado reporta-se ao período da presidência de Fernando Collor e Itamar Franco. Por sua vez, o governo de Fernando Henrique Cardoso iniciado em 1995 e mantido, via reeleição, até 2002 pode ser considerado com um marco histórico para a implementação dos ideários gerenciais na administração pública. Fato importante disso é que pela primeira vez na história do Brasil, tal tentativa se deu sob a concepção de um Estado Democrático.

Maíra Filho, ao tratar da mudança na Administração Pública, confirma o que fora dito por Torres e Bresser Pereira sobre a postura da gestão pública brasileira, e expõe que:

Uma das razões elencadas para a mudança, nos modelos de administração, era evitar, dentre outras práticas, o clientelismo e a usufruição, por alguns, de benefícios que o Estado teria de conceder a todos, indistintamente.

Outra razão fundamental pode ser posta: a necessidade de os Estados contarem com uma Administração Pública moderna e apta a responder aos anseios de uma sociedade baseada nas informações que hoje permeiam o mundo instantaneamente, pode dizer-se, fruto, principalmente, da globalização. (MAFRA FILHO, 2005, p. 6124).

A criação do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) permitiu a elaboração de um Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cujo sucesso envolveria um trabalho conjunto entre governo e sociedade. Nos termos do relatório do citado Plano Diretor, foi apontado que o governo brasileiro:

[...] não carece de “governabilidade”, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa.⁵

Os levantamentos apontaram a premente atenção à alteração do modelo de gestão burocrática para a gerencial, com a modificação do foco da gestão pública, que deixaria de ser sobre os processos para atender aos resultados esperados, dando atenção à efetividade. Outra contribuição seria o fato de o cidadão passar a ser visto sob a perspectiva de tomador de serviços.

No âmbito estrutural da administração pública, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado previa a necessidade de mais desconcentrações e descentralizações, e medidas mais flexíveis para que as gerências pudessem se equivaler às experiências da iniciativa privada. Tudo isso visava, como fim último, enfrentar um ponto de realce identificado no cenário brasileiro: reduzir o *gap* da disparidade entre o que o povo necessita e o que realmente se faz, elevando a efetividade das políticas públicas.

Sobre o assunto verifica-se equivalência entre o entendimento de Mafra Filho e Bresser Pereira. Aquele autor assevera que:

O desafio histórico posto ao Brasil era articular um novo modelo de desenvolvimento capaz de trazer perspectiva de um futuro melhor para a sua sociedade. Buscava-se, assim, fortalecer o Estado para a melhoria na eficácia de sua ação reguladora, dentro do âmbito de

⁵ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado in http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm Acessado em 10 de novembro de 2010; ou in: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> (p. 13-14), acessado em 10 de novembro de 2010.

uma economia de mercado, na prestação de seus serviços básicos e nas suas políticas sociais.

[...]

A redefinição do papel do Estado envolveria a sua não mais responsabilidade direta pelo desenvolvimento econômico e social pela produção de bens e serviços, mas por seu fortalecimento, no papel de promotor e regulador desse desenvolvimento. As reformas devem resultar na transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado. (MAFRA FILHO, 2005, p. 6124)

Apesar de sérias resistências à reforma e poucos apoios à sua implementação, uma análise da performance o MARE permite inferir que consideráveis mudanças ocorreram na administração pública, sobretudo na área federal. A Emenda Constitucional nº 19/1998 representou, sem dúvida, uma das maiores conquistas para a reforma administrativa. Bresser Pereira assevera que a tônica desafiadora tornara-se a dificuldade de governança. Isto é, a capacidade de o governo de praticar as decisões tomadas, de modo a propiciar condições suficientes à sua execução.⁶

Uma década depois das mudanças no cenário administrativo, contribuições e retrocessos foram sentidos. Pecebe-se que o momento atual da política e gestão pública brasileiras tem propiciado novos rumos para o desenvolvimento da administração pública. Entretanto um ganho substancial pode ser atrelado à previsão constitucional do princípio da eficiência no *caput* do art. 37, da Constituição Federal. Uma das facetas de sua contribuição advém da necessidade de transparência das ações estatais. Nesse viés novos rumos foram traçados na função administrativa do Estado, alcançando, inclusive os Poderes Legislativo e Judiciário, por exercerem essa função atipicamente.

A criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) operacionaliza a questão da administração no que concerne ao Poder Judiciário. Sua atuação está focada em conhecer a estrutura desse Poder, angariar dados, promover correções rápidas para os problemas instalados em uma Justiça mal administrada. A sistematização das informações prestadas pelos tribunais tem permitido alçar

⁶ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado in http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm Acessado em 10 de novembro de 2010; ou in: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> (p. 13-14), acessado em 10 de novembro de 2010.

contribuições mais ousadas, como a orientação dada aos Tribunais no sentido de elaborem e executarem o seu próprio planejamento estratégico.

A análise desse órgão do Poder Judiciário será realizada com mais atenção no capítulo seguinte, momento em que será levantada a questão relativa à implementação dos avanços legislativos concernentes ao Poder Judiciário, em atenção à eficiência. Nesse momento, será exposta a Lei n. 11.672/2008, que trata do procedimento dos recursos repetitivos. Posteriormente, a pesquisa focará a avaliação de desempenho da citada lei e seus resultados, tema central desse trabalho monográfico.

2 O PODER JUDICIÁRIO NO CONTEXTO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVO-JURÍDICA

2.1 A concepção do Poder Judiciário concebido na ótica constitucional

A Constituição da República, promulgada em 1988, é a lei de regência do Estado Brasileiro. Nela encontramos, nos dizeres de José Afonso da Silva (2008, p. 78-99), cinco grandes grupos de normas. Vejamos como elas se organizam. Primeiramente há o grupo das nominadas de elementos orgânicos, que estruturam o Estado, estabelecendo a sua organização e seu funcionamento, a exemplo dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Há também as normas cujos elementos são limitativos, agindo negativamente em relação ao Estado e positivamente em relação ao cidadão e, a depender do caso, de forma inversa. Por outro lado, temos normas cujo elemento predominante é o de cunho socioideológico, marcando a afinidade do texto constitucional com determinado princípio ideológico. Temos, ainda, aquelas que se reportam a elementos de estabilização constitucional, preconizando a harmonização das leis à constituição, bem como a estabilidade do próprio Estado. E, por fim, há normas que se agrupam por elementos formais de aplicabilidade, as quais objetivam viabilizar a própria aplicabilidade do texto constitucional.

Para este trabalho, será necessário observar normas que estão situadas nos grupos das que apresentam elementos limitativos e orgânicos. Além disso, será necessário analisar as alterações legislativas aplicadas ao ordenamento jurídico com vista a concretizar anseios constitucionais, que culminaram com a reforma do Poder Judiciário.

Quanto às normas constitucionais de elementos limitativos que guardam relação com a temática deste trabalho há como preceito basilar o artigo 5º, inciso LXXVIII, nos seguintes termos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

Esse direito fundamental incluído na Carta Política, pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, tornou-se referência para a atuação do processo judicial e administrativo. Ainda que sua normatividade permita interpretações das mais variadas quanto ao termo “razoável duração”, certo é que o controle passa a ser tarefa constitucional. Silvio Luís Ferreira da Rocha, compactuando com o entendimento defendido por Willis Santiago Guerra Filho (2005, p. 23), assevera que

[...] a razoável duração do processo parece ter sido o cerne da Reforma do Judiciário, pois a reforma contemplou diversos institutos ou mecanismos próprios a contribuir com a duração razoável do processo [...]. (ROCHA, 2006, p. 74).

Em decorrência dessa latente característica da Reforma do Judiciário, a razoável duração do processo ganhou contornos constitucionais no que toca o devido processo legal. Pietro de Jesús Lora Alarcón ao escrever sobre a reforma do judiciário e efetividade da prestação jurisdicional foi taxativo ao defender que:

[...] a Reforma do Judiciário acompanha uma evolução interessante do Direito Processual e do constitucionalismo, e toca não só a estrutura do Estado-Juiz, mas também o próprio processo, estabelecendo a razoabilidade como parâmetro de valoração da durabilidade da lide. Ingressa de maneira positiva no Direito Constitucional imprimindo o selo do procedimento eficiente, tornando ainda mais forte a garantia do acesso à jurisdição e do due process of Law.” (ALARCÓN, 2005, p. 34).

Nesse sentido, Ronaldo Brêtas de Carvalho Dias expõe:

[...] com a publicação da Emenda Constitucional n. 45, por força da norma do artigo 5º, inciso LXXVIII, no Estado brasileiro, o povo tem não só o direito fundamental à jurisdição, como também o direito a que este serviço público monopolizado e essencial do Estado lhe seja prestado dentro de um prazo razoável. **Contrapõe-se a este direito o dever do Estado de prestar a jurisdição mediante a garantia de um processo sem dilações indevidas, processo cujos atos sejam realizados naqueles prazos fixados pelo próprio Estado nas normas de direito processual.** Em outras palavras, o direito fundamental do povo de acesso à jurisdição (Constituição, artigo 5º, inciso XXXV), envolve o direito de obter do Estado uma decisão jurisdicional em prazo razoável.” (DIAS, 2005, p. 231, grifado).

No que tange às normas de elementos orgânicos, o Poder Judiciário brasileiro passou a ser estruturado da seguinte forma. O artigo 92 da Carta Magna prevê:

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

- I - o Supremo Tribunal Federal;
- I-A o Conselho Nacional de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
- II - o Superior Tribunal de Justiça;
- III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
- IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;
- V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- VI - os Tribunais e Juízes Militares;
- VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

No ápice desse Poder está o Supremo Tribunal Federal – STF -, que nos termos de sua competência, visa resguardar a própria Constituição Federal, mantendo a harmonia jurídico-política do Estado. A esse Tribunal estão vinculados todos os demais tribunais instituídos pela Constituição, primando por um controle de constitucionalidade de seus atos jurídicos. Como corte infraconstitucional federal, a Carta Política atribui ao Superior Tribunal de Justiça – STJ – a uniformização da interpretação da legislação federal, dentre outras competências.

Outro órgão do Poder Judiciário de realce, sobretudo para o deslinde desse trabalho monográfico, é o Conselho Nacional de Justiça. Nos termos da Lei Fundamental, o CNJ tem competência para:

- § 4º Compete ao Conselho o **controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário** e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (grifado)
- I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
 - II - **zelar pela observância do art. 37** e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; (grifado)
 - III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
 - IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Antes de tratar especificamente o CNJ, cumpre esclarecer a regulamentação contida no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal aduz que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, **publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 - grifado)

Inicialmente esse dispositivo limitava-se aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A emenda constitucional trouxe contribuição singular, ao inserir a eficiência com princípio a ser atendido pela atividade da administração pública. Esse fato atribuiu novos contornos à atividade administrativa desempenhada, diga-se, por qualquer dos Poderes, embora seja atividade precípua do Poder Executivo.

Nesse sentido, tal previsão constitucional alcança as atividades administrativas praticadas pelo Poder Judiciário, fato concretizado de forma mais nítida pela descrição da competência do CNJ. Consultando o sítio deste órgão verifica-se a seguinte autodescrição:

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é um órgão voltado à **reformulação de quadros e meios no Judiciário**, sobretudo no que diz respeito ao controle e à **transparência administrativa e processual**. Foi criado em 31 de dezembro de 2004 e instalado em 14 de junho de 2005. Trata-se de um órgão do Poder Judiciário com sede em Brasília/DF e atuação em todo o território nacional, que visa, mediante ações de planejamento, à coordenação, **ao controle administrativo e ao aperfeiçoamento no serviço público da prestação da Justiça**.⁷ (grifado)

⁷ http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8850&Itemid=1052, em 07 de novembro de 2010.

O CNJ tem como missão “contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com Moralidade, Eficiência e Efetividade, em benefício da sociedade”. Apresenta como visão: “ser um instrumento efetivo de desenvolvimento do Poder Judiciário”. Tem como três de suas diretrizes: a) o planejamento estratégico e proposição de políticas judiciárias; b) na gestão: definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário; c) na eficiência dos serviços judiciais: melhores práticas e celeridade: elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o País.

Em termos de Poder Judiciário muito se tem feito para alinhar nacionalmente a atividade judicante aos pressupostos de uma satisfatória administração. Hoje o que se vê é um movimento nacional de envolvimento do Judiciário com vistas ao êxito das metas definidas, segundo as prioridades estabelecidas. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho da Justiça Federal (CJF) têm papel decisivo nesse contexto, a exemplo da orientação dada aos tribunais no sentido de elaborar e por em prática um planejamento estratégico próprio.

Essa orientação foi acatada por 100% dos TJs e TRFs, ao menos formalmente, o que já demonstra um comprometimento até então inédito. Em visita ao sítio dos Tribunais brasileiros, há sempre um espaço reservado ao planejamento estratégico, com exposição dos elementos que o compõe: visão, valores institucionais, mapa e planejamento estratégicos. Um dado importante foi a constatação de planejamentos estratégicos para duração por período superior a 02 anos. Isso marca o envolvimento de pelo menos duas presidências distintas no decorrer da previsão instituída pelo planejamento, aproximando sua execução dos critérios da imparcialidade e dando um caráter mais institucional e menos pessoal dos interesses do atual presidente. Essa circunstância já pode ser considerada um marco na história da administração do Judiciário.

Na lição de Flávio Dino, Hugo Melo Filho, Leonardo Barbosa e Nicolao Dino:

[...], nesta seara da gestão administrativa, a atuação do Conselho Nacional de Justiça prestar-se-á a combater uma espécie de “feudalismo judiciário”- decorrente da citada absolutização da autonomia. Esta anomalia manifesta-se na inexistência de um

planejamento estratégico e global do Poder Judiciário, com sintomas bem evidentes [...].

Todas essas constatações levam a que se conclua que é fundamental agregar à cultura da organização judiciária a idéia de que esta é perpassada também por problemas gerenciais que, se enfrentados, resultarão em significativos ganhos institucionais. Tais problemas são agravados pelo fato de que a ocupação de cargos de direção no Judiciário ser acentuadamente transitória (um a dois anos), o que muitas vezes torna os dirigentes vocacionados para o puro gerenciamento de rotina ou para uma sequência de 'melhorias' improvisadas – às vezes com efeitos opostos aos pretendidos. Estes aspectos não podem ter suas importâncias minimizadas, pela direta relação que possuem com a crise de desempenho do Judiciário. (FLÁVIO DINO, MELO FILHO, BARBOSA e NICOLAO DINO, 2005, p. 103).

Daí porque aquelas competências do CNJ revelam sua importância para o desenvolvimento do Poder Judiciário e prestigiam a avaliação de desempenho das atividades por ele realizadas, uma delas é o reflexo da aplicação da Lei n. 11.672/2008 – recursos especiais repetitivos -, em âmbito nacional revelando sua importância para o objeto desta pesquisa e que será melhor esclarecido no capítulo que trata especificamente da avaliação da referida lei.

2.2 O sistema recursal brasileiro

Discorrendo ainda sobre o Poder Judiciário, a Lei Fundamental não só previu a existência dos órgãos responsáveis por desempenhar a função judicante, como também lhes atribuiu competências, delimitando o alcance de sua atuação. Paralelamente a essa estrutura orgânica, há o estabelecimento da sistemática instrumental, viabilizadora do direito material lesionado ou ameaçado. Nesse passo, o ordenamento jurídico se responsabilizou por sistematizar o processo pelo qual as ações judiciais percorrerão, até o pronunciamento definitivo – conhecido como trânsito em julgado.

A estrutura processualista brasileira está calcada em normas constitucionais operacionalizada pelas normas infraconstitucionais. Adotando, desde já um recorte epistemológico desse sistema processual, para limitar-se aos recursos (revisões das decisões terminativas prolatadas em 1ª instância), encontramos alguns fundamentos para essa seara.

O recurso representa o meio processual conferido à parte vencida, ao terceiro prejudicado e ao ministério público para que a decisão judicial impugnada seja submetida a novo julgamento. O objetivo recursal sempre viabiliza uma dessas possibilidades: reformar, modificar, esclarecer ou anular o julgado. O recurso tem por fundamento quatro facetas concomitantemente verificadas: a) o inconformismo da parte; b) a falibilidade do ser humano refletida nas decisões judiciais proferidas; c) a reapreciação da questão jurídica (fática nos tribunais de 2ª instância) por órgão colegiado (formado por juízes mais experientes); e d) o controle das decisões judiciais, impedindo que os julgamentos sejam parciais (privilegiem uma parte em detrimento de outra, de forma definitiva).

Os fundamentos expostos revelam, pois, a relevância dos recursos no âmbito da atividade judicante. Todavia, uma consideração há de ser exposta para a compreensão do tema analisado no presente trabalho. É comum verificar partes (sujeitos do processo judicial) que recorrem das decisões judiciais com o intuito meramente protelatório, visando à postergação do trânsito em julgado dos processos. Essa prática se tornou comum, sobretudo por partes que detêm considerável capacidade econômica, como empresas privadas e instituições públicas (as quais impõem aos seus procuradores o dever de recorrer). Uma consequência desse ato foi o, inevitável, acúmulo de recursos nos tribunais de 2ª instância e, de igual forma, nos tribunais superiores, como é o caso do Superior Tribunal de Justiça.

Com vistas a racionalizar o problema instalado com as possibilidades recursais, os gestores públicos do Poder Judiciário, auxiliados pelos institutos de pesquisa em matéria processual, juntamente com as contribuições do Poder Legislativo têm empregado esforços no sentido de mitigar a prática maléfica da recorribilidade desnecessária, aperfeiçoando o ordenamento jurídico. Nesse passo, diversas inovações foram introduzidas na legislação de regência, a exemplo da reforma da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, do Código de Processo Penal, das jornadas de reforma do Código de Processo Civil, da edição de súmulas vinculantes, da necessidade de repercussão geral como requisito de admissibilidade dos recursos extraordinários, da regulamentação dos recursos especiais repetitivos, dentre outras.

Essas inovações legislativas perseguem dois objetivos: dar celeridade aos andamentos dos processos pendentes de finalização e uniformizar o entendimento acerca dos temas mais recorrentes nas Cortes de Justiça. Tais ações oportunizam ao sistema recursal brasileiro ganhos quantitativos e qualitativos, suficientes à mitigação da morosidade da prestação jurídica e da imprevisibilidade do *decisum*.

Essa tendência racionalizante da sistemática processual está correlacionada com a moderna mentalidade da Administração Pública. Hoje busca-se fazer mais com menos recursos atendendo ao critério da eficiência; prioriza-se realizar o que foi proposto, compatibilizando a atividade com a eficácia; e, sobretudo, visa-se realizar a atividade judicante com efetividade, dando celeridade, economicidade e tempestividade ao processo judicial.

Silvio Luís Ferreira Rocha declara que:

Efetividade e tempestividade do provimento jurisdicional são duas qualidades exigidas na relação jurídica processual nas últimas décadas. Com efeito, as alterações legislativas mais recentes ocuparam-se de minimizar os efeitos nocivos do tempo sobre o direito do autor [...]. (ROCHA, 2006, p. 73).

Daí porque analisar a lei dos repetitivos, incluindo sua exposição de motivos, requer atenção mais detalhada, a fim de verificar seus reais desafios e possibilidades. Tal tarefa merece capítulo próprio.

2.3 Exposição de motivos da Lei nº 11.672/2008 – Lei dos Recursos Especiais Repetitivos

Em termos práticos e, a partir de agora, adentrando na matéria objeto de pesquisa temos de um lado a evolução dos conceitos de administração pública; e, de outro, a existência do Poder Judiciário e o ordenamento jurídico pátrio, sobretudo o sistema recursal. Essa análise em conjunto permitirá entender o motivo da criação da Lei 11.672/2008, como resposta à crise do Poder Judiciário. Ultrapassado esse momento, será possível avaliar as nuances da citada lei, que é conhecida na doutrina como a Lei dos Recursos Especiais Repetitivos, o que será abordado em capítulo específico.

A Lei nº 11.672 sancionada em 8 de maio de 2008, acresceu o art. 543-C à Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, estabelecendo o procedimento para o julgamento de recursos repetitivos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. A exposição de motivos da referida lei expressa com precisão as justificativas de sua proposta, nos termos que segue:

[...]

Sob a perspectiva das diretrizes estabelecidas para a reforma da Justiça, faz-se necessária a alteração do sistema processual brasileiro com o escopo de conferir racionalidade e celeridade ao serviço de prestação jurisdicional, sem, contudo, ferir o direito ao contraditório e à ampla defesa.

De há muito surgem propostas e sugestões, nos mais variados âmbitos e setores, de reforma do processo civil. Manifestações de entidades representativas, como o Instituto Brasileiro de Direito Processual, a Associação dos Magistrados Brasileiros, a Associação dos Juízes Federais do Brasil, de **órgãos do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do próprio Poder Executivo são acordes em afirmar a necessidade de alteração de dispositivos do Código de Processo Civil e da lei de juizados especiais, para conferir eficiência à tramitação de feitos e evitar a morosidade que atualmente caracteriza a atividade em questão.** (grifado)

O presente projeto de lei é baseado em sugestão do ex-membro do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Athos Gusmão Carneiro, com o objetivo de criar mecanismo que amenize o problema representado pelo excesso de demanda daquele Tribunal. Submetido ao crivo do Presidente da Corte Superior, a proposta foi aceita e recebeu alguns ajustes, que passaram a integrar a presente redação. Após, sofreu ainda pequenas alterações ao ser analisada pelos órgãos jurídicos do Poder Executivo. Os fundamentos da proposta do procedimento dos recursos especiais repetitivos pautaram-se em quantitativo de processos aportados no STJ, bem como a inteligência da Lei 11.418/2006, nos termos que segue:

Somente em 2005, foram remetidos mais de 210.000 processos ao Superior Tribunal de Justiça, grande parte deles fundados em matérias idênticas, com entendimento já pacificado naquela Corte. Já em 2006, esse número subiu para 251.020, o que demonstra preocupante tendência de crescimento. (grifado)

Com o intuito de amenizar esse problema, o presente anteprojeto inspira-se no procedimento previsto na Lei nº 11.418/06 que criou mecanismo simplificando o julgamento de recursos múltiplos, fundados em idêntica matéria, no Supremo Tribunal Federal. Conforme a redação inserida no diploma processual pela norma mencionada, em caso de multiplicidade de recursos fundados na mesma matéria, a Corte Suprema poderá julgar um ou mais recursos representativos da controvérsia, sobrestando a tramitação dos demais. Proferida decisão pela inadmissibilidade dos recursos selecionados, será negado seguimento aos demais processos

idênticos. Caso a decisão seja de mérito, os tribunais de origem poderão retratar-se ou considerar prejudicados os recursos. Mantida a decisão contrária ao entendimento firmado no Supremo Tribunal Federal, o recurso seguirá para aquela Corte, que poderá cassar a decisão atacada.

Declarando o procedimento em si, o Ministro Aposentado Athos Gusmão expõe que:

[...] busca-se disponibilizar mecanismo semelhante ao Superior Tribunal de Justiça para o julgamento do recurso especial.

De acordo com a regulamentação proposta, verificando a multiplicidade de recursos especiais fundados na mesma matéria, o Presidente do Tribunal de origem poderá selecionar um ou mais processos representativos da controvérsia e encaminhá-los ao Superior Tribunal de Justiça, suspendendo os demais recursos idênticos até o pronunciamento definitivo dessa Corte.

Sobrevindo a decisão da Corte Superior, serão denegados os recursos que ataquem decisões proferidas no mesmo sentido. Caso a decisão recorrida contrarie o entendimento firmado no Superior Tribunal de Justiça, será dada oportunidade de retratação aos tribunais de origem, devendo ser retomado o trâmite do recurso, caso a decisão recorrida seja mantida.

Para assegurar que todos os argumentos sejam levados em conta no julgamento dos recursos selecionados, a presente proposta permite que o relator solicite informações sobre a controvérsia aos tribunais estaduais e admita a manifestação de pessoas, órgãos ou entidades, inclusive daqueles que figurarem como parte nos processos suspensos. Além disso, prevê a oitiva do Ministério Público nas hipóteses em que o processo envolva matéria pertinente às finalidades institucionais daquele órgão.

Tais justificativas são compatíveis com a moderna mentalidade de gestão pública, preconizada pelo art. 37 da CF/88 e a necessidade de racionalidade do processo civil, consoante o previsto no art. 5º, inciso LXXVIII do mesmo diploma legal.

2.4 Inovação legislativa da Lei nº 11.672/2008: a inserção do artigo 543-C no Código de Processo Civil

Concretamente, a Lei 11.672/2008 inseriu no Código de Processo Civil, os seguintes dispositivos:

Art. 543-C. Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de direito, o recurso especial será processado nos termos deste artigo.

§ 1º Caberá ao presidente do tribunal de origem admitir um ou mais recursos representativos da controvérsia, os quais serão encaminhados ao Superior Tribunal de Justiça, ficando suspensos os demais recursos especiais até o pronunciamento definitivo do Superior Tribunal de Justiça.

§ 2º Não adotada a providência descrita no § 1º deste artigo, o relator no Superior Tribunal de Justiça, ao identificar que sobre a controvérsia já existe jurisprudência dominante ou que a matéria já está afeta ao colegiado, poderá determinar a suspensão, nos tribunais de segunda instância, dos recursos nos quais a controvérsia esteja estabelecida.

§ 3º O relator poderá solicitar informações, a serem prestadas no prazo de quinze dias, aos tribunais federais ou estaduais a respeito da controvérsia.

§ 4º O relator, conforme dispuser o regimento interno do Superior Tribunal de Justiça e considerando a relevância da matéria, poderá admitir manifestação de pessoas, órgãos ou entidades com interesse na controvérsia.

§ 5º Recebidas as informações e, se for o caso, após cumprido o disposto no § 4º deste artigo, terá vista o Ministério Público pelo prazo de quinze dias.

§ 6º Transcorrido o prazo para o Ministério Público e remetida cópia do relatório aos demais Ministros, o processo será incluído em pauta na seção ou na Corte Especial, devendo ser julgado com preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus.

§ 7º Publicado o acórdão do Superior Tribunal de Justiça, os recursos especiais sobrestados na origem:

I - terão seguimento denegado na hipótese de o acórdão recorrido coincidir com a orientação do Superior Tribunal de Justiça; ou

II - serão novamente examinados pelo tribunal de origem na hipótese de o acórdão recorrido divergir da orientação do Superior Tribunal de Justiça.

§ 8º Na hipótese prevista no inciso II do § 7º deste artigo, mantida a decisão divergente pelo tribunal de origem, far-se-á o exame de admissibilidade do recurso especial.

§ 9º O Superior Tribunal de Justiça e os tribunais de segunda instância regulamentarão, no âmbito de suas competências, os procedimentos relativos ao processamento e julgamento do recurso especial nos casos previstos neste artigo.⁸

O artigo transcrito (com seus parágrafos) estabelece o procedimento para o julgamento de recursos especiais repetitivos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça e o procedimento a ser seguido pelos Tribunais a ele vinculados, quando sobre o tema houver multiplicidade de recursos especiais interpostos. O objetivo

⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11672.htm, em 08 de novembro de 2010.

dessa normatização visa concentrar esforços para o julgamento de um único recurso especial e, em seguida, atribuir a mesma decisão a todos os casos que guardarem com ele similitude de matéria recursal.

Nos termos do citado artigo, os recursos especiais interpostos por ocasião de sua entrada em vigor estão incluídos como hipótese de incidência. Ou seja, tantos os recursos que estavam em trâmite no STJ como aqueles que ainda receberiam juízo de admissibilidade no Tribunal *a quo* estariam passíveis de julgamento nos termos do art. 543-C, do CPC.

Diferentemente da repercussão geral, que se tornou requisito específico de admissibilidade do recurso extraordinário, a Lei 11.672/2008 instituiu apenas uma orientação aos Tribunais *a quo* para impedir a remessa do processo ao STJ, quanto configurar hipótese de causas repetitivas. Assim é que a inteligência da lei permite concluir três objetivos:

- a) Determinação direcionada aos Tribunais *a quo* para sobrestarem recursos especiais que contenham a mesma questão jurídica, até o pronunciamento definitivo do STJ, reduzindo a entrada de novos recursos no Corte Infraconstitucional Federal.
- b) Uniformizar a interpretação federal, nos casos de multiplicidade de recursos com idêntica questão de direito, julgando apenas um recurso repetitivo (paradigma).
- c) Permitir o Tribunal *a quo* a aplicação do entendimento firmado em sede da sistemática do art. 543-C do CPC aos casos de mesma controvérsia jurídica, sem a necessidade de nova discussão no colegiado do STJ. Isso se aplicaria, inclusive, aos recursos já distribuídos no STJ.

Entendendo dessa forma é possível asseverar que a Lei dos Recursos Especiais Repetitivos propôs resolver duas situações relevantes para o tema economicidade e celeridade processuais, mediante a uniformização da interpretação federal acerca de determinada questão controvertida, com o julgamento de um recurso e a aplicação do entendimento firmado nos termos do art. 543-C do CPC, pelos Tribunais *a quo* sem a necessidade de envio do recurso para o STJ.

Ressalte-se que essa inovação legislativa mitigou, inclusive, as más práticas de recorribilidade, que visavam apenas à postergação da finalização

definitiva da causa, além de permitir o aprimoramento do sistema recursal brasileiro. No entanto, importa agora conhecer as nuances que envolvem a questão dos recursos especiais repetitivos, o que será possível com a avaliação de desempenho da referida lei, proposta do capítulo seguinte.

3. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA LEI 11.672/2008

Sendo o planejamento estratégico um mapeamento das prioridades e o estabelecimento das ações para se chegar ao alvo do interesse organizacional, pode-se considerar que a avaliação de desempenho da atividade é a medida de aferição de sucesso do planejamento. Somente após a implementação e execução é que surgem ajustes necessários ao êxito do planejamento. Daí porque a atividade de controle, operacionalizada pela avaliação de desempenho das ações realizadas torna-se o grande desafio dos entes públicos, sobretudo do Poder Judiciário.

A crescente cobrança por uma administração pública condizente com os termos propostos importa em mensurar as perdas e os ganhos advindos das ações realizadas. Inicialmente o cenário deve ser mapeado, entendendo as circunstâncias que motivaram a inovação legislativa. Posteriormente, há a necessidade de avaliações periódicas capazes de identificar o alcance da aplicação da lei, com os resultados obtidos. Com essas avaliações é possível saber como se estava, o que tem sido feito para mudar e alcançar o objetivo traçado e, finalmente, onde se chegou após percorrer o caminho planejado.

Essa tarefa torna clara a situação anterior, bem como a posterior às ações desempenhadas. Permite conhecer os erros e acertos do planejado, corrigir as imperfeições e racionalização do procedimento, otimizando-o. Essa é a tarefa predominante de uma avaliação de desempenho.

3.1 Avaliação dos dados dos Boletins de Estatística do STJ e a experiência dos Tribunais entrevistados

Por seu turno, falar sobre avaliação de desempenho, no tocante ao procedimento dos recursos especiais repetitivos, depende da análise do texto legal em conjunto com as atividades realizadas pelos gestores responsáveis pelo fiel cumprimento nos Tribunais de Justiça (TJs), Tribunais Regionais Federais (TRFs) e no Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Passados dois anos completos da entrada em vigor da Lei 11.672/2008, resta saber quais resultados foram constatados da sua utilização. Outras questões envolvem as nuances que podem ser destacadas em relação ao procedimento

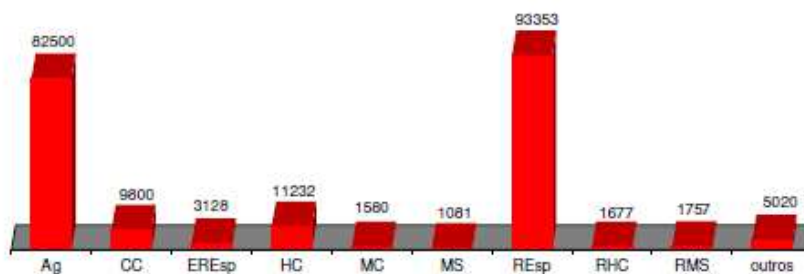
estabelecido para os recursos especiais repetitivos, tais como: as dificuldades para sua implementação e os impactos decorrentes da sua utilização.

Inicialmente é preciso angariar dados quantitativos a respeito dos recursos especiais que ingressavam no STJ, antes e depois da entrada em vigor da nova redação do art. 543-C do CPC, analisando-se, para tanto, os cinco últimos anos. Posteriormente, é preciso verificar: a) quantos processos ficaram sobrestados nos Tribunais *a quo* aguardando o julgamento definitivo do STJ acerca dos temas afetados, b) deste total, quantos puderam ser finalizados por aplicação do paradigma. Outra consideração é no tocante ao desafio da implementação dessa lei pelos TJs e TRFs.

As informações trazidas à baila e a compreensão dada a elas pela avaliação de desempenho permitirá aos interessados o acesso a dados concretos relativos à sistemática dos Recursos Especiais Repetitivos. Esses dados serão capazes de refletir o espírito da citada Lei, compreendendo como essa inovação no processo civil pode contribuir para a economicidade e celeridade processuais, reduzindo o tempo de duração de um processo.

O gráfico abaixo demonstra os recursos especiais que tiveram entrada no STJ, nos últimos cinco anos:

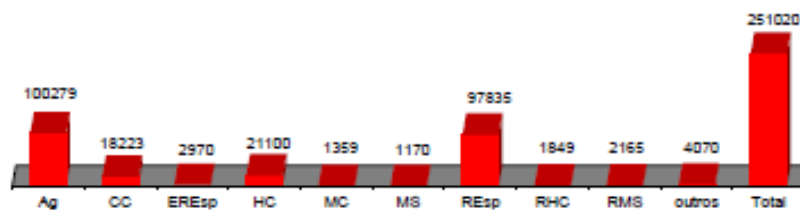
9 - Processos distribuídos por classes
Ano: 2005



OUTROS							
AIA	19	EAq	68	HD	13	NC	1
APn	33	EAR	2	IDC	1	Pet	705
AR	235	EmbExe	17	IF	16	Rcl	302
CAI	23	Exe	40	IJ	5	RO	3
Com	4	ExSusp	43	Inq	42	Rp	25
CR	1339	ExVerd	3	MI	7	RvCr	57
						SS	109
						SE	1599
						SEC	107
						SL	1
						SLS	155

Fonte: Subsecretaria de Autuação, Classificação e Encaminhamento.

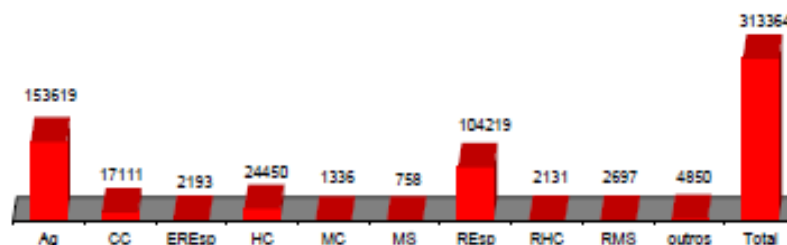
8 - Processos distribuídos por classes
Ano: 2006



OUTROS							
AIA	2	EAR	1	HD	25	Pet	863
APn	22	EmbExe	144	IF	4	Rcl	306
AR	229	Exe	206	IJ	4	RO	7
CAI	2	ExImp	3	Inq	32	Rp	8
Com	910	ExSusp	10	MI	3	RvCr	48
CR	50	ExVerd	6	NC		Sd	31
						SE	857
						SEC	35
						SL	1
						SLS	129
						SS	132

Fontes: Secretaria Judiciária; Sistema Justiça.

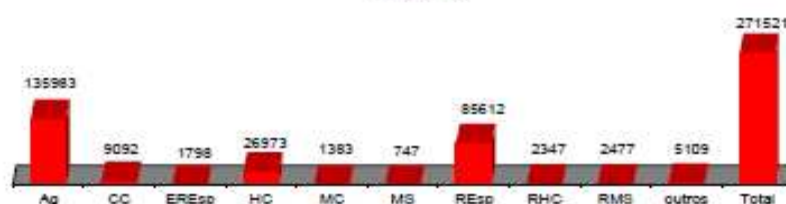
8 - Processos distribuídos por classes
Ano: 2007



OUTROS									
AC	1	CR	732	ExSusp	6	MI	3	RvCr	17
AlA		EAg	85	ExVerd	1	NC	1	Sd	35
APn	25	EAR	1	HD	14	Pet	891	SE	835
AR	207	EmbExe	270	IF	4	Rcl	306	SEC	30
CAI	33	Exe	757	IJ	5	RO	8	SL	19
Com	1	ExImp	1	Inq	23	Rp	13	SLS	434

Fontes: Secretaria Judiciária; Sistema Justiça.

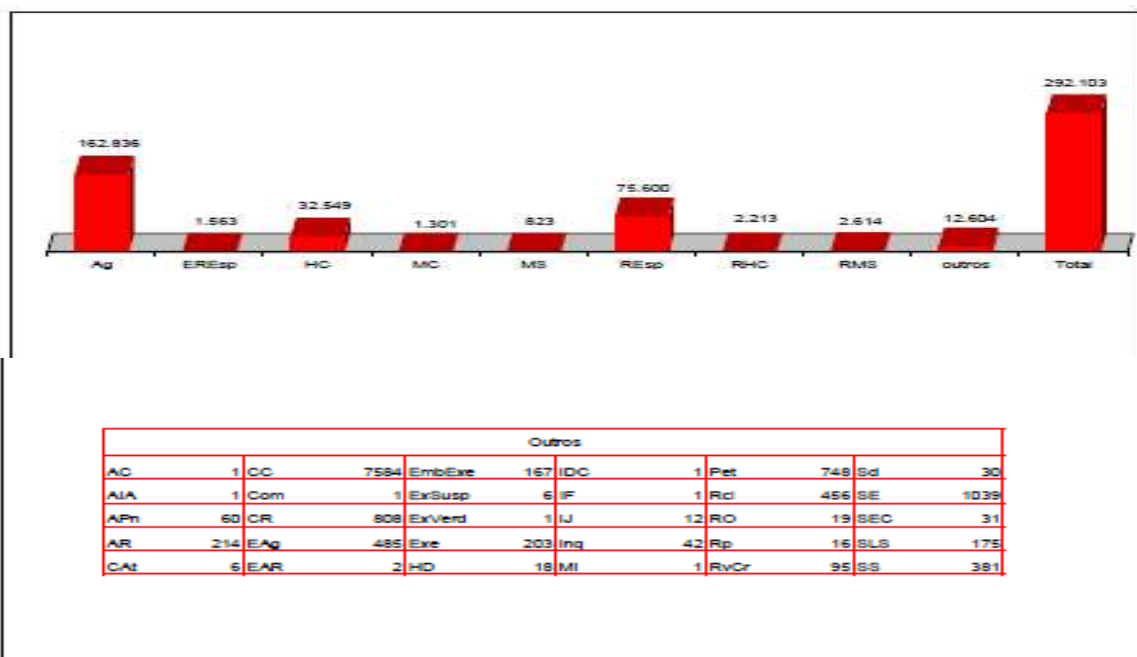
8 - Processos distribuídos por classes
Ano: 2008



OUTROS									
AlA	2	EmbExe	630	Inq	42	RvCr	108		
APn	39	Exe	279	MI	3	Sd	45		
AR	267	ExSusp	11	Pet	667	SE	858		
CAI	5	HD	15	Rcl	641	SEC	17		
CR	731	IF	2	RO	19	SLS	180		
EAg	395	IJ	7	Rp	23	SS	123		

Fontes: Secretaria Judiciária; Sistema Justiça.

Processos distribuídos - 2009

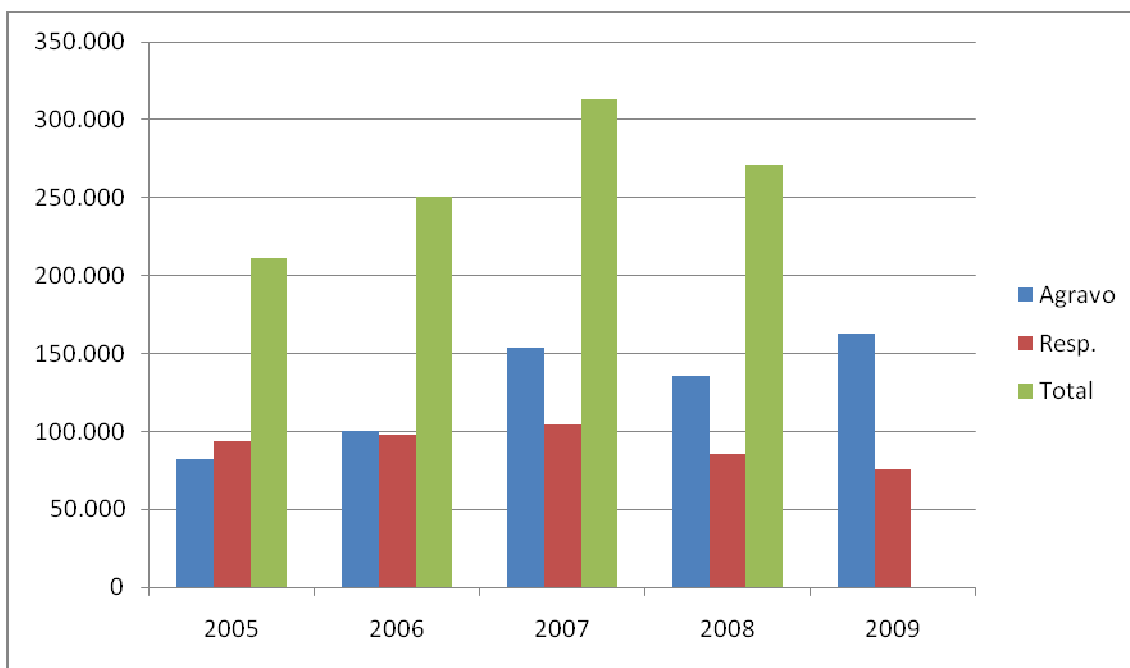


Fontes: Secretaria Judiciária; Sistema Justiça.

Tabela-síntese das informações mais impactantes a respeito do procedimento dos recursos especiais repetitivos, :

	Processos distribuídos no STJ	AGRAVO	RESP
2005	211.128	82.500	93.353
2006	251.020	100.279	97.835
2007	313.364	153.619	104.216
2008	271.521	135.982	85.612
2009	292.103	162.836	75.600

A seguir a apresentação da consolidação dos dados em gráfico, facilitando a visualização e confronto das informações dos boletins de estatística do STJ:



Ana Carolina Leone Espíndola
Pós-Graduação em Gestão e Administração Pública – UniCEUB, 2010.

Analisando os dados fornecidos pelos boletins de estatística do STJ, compreendidos entre 2005 e 2009, é possível avaliar dois momentos distintos no cenário recursal que toca o STJ, quanto aos recursos especiais e agravos de instrumento, carros-chefes dos processos que ingressam nessa Corte de Justiça.

Nos anos de 2005, 2006, 2007, o número de processos recebidos aumentou ano a ano. Comparando os períodos de 2005 e 2006, vê-se um acréscimo de 40 mil processos deste último ano em relação ao anterior. Já em relação a 2006 e 2007, este número aumentou para mais de 62 mil processos, considerando o quantitativo antecessor. Ou seja, se compararmos 2005 e 2007, a diferença do volume de processos recebidos entre estes anos chega a monta superior a 100 mil processos.

A lei dos recursos repetitivos só entrou em vigor em agosto de 2008. Mais isso não foi óbice para um resultado satisfatório já no mesmo ano. Os dados das estatísticas comprovam que em 2008 foram recebidos no STJ o total de 271.521 processos. Se comparado ao ano de 2007, constata-se que houve uma baixa de

aproximadamente 40 mil processos. Acrescente-se a essa informação o fato de que ano a ano o número de processos com ingresso no STJ aumentava. O cotejo dessas informações permite asseverar que o número de processos que não ingressaram no STJ é muito superior ao que realmente pode ser sentido em termos de números.

Um estudo sobre esse assunto ou não foi realizado pelo STJ, ou pelo menos não foi publicada essa informação no sítio do referido tribunal. Entretanto, ainda que não se tenham meios institucionalizados para comprovar que a diminuição do número de processos distribuídos no STJ guarda relação com a entrada em vigor da lei dos recursos repetitivos, certo é que após esse fato houve uma diminuição no volume de processos recebidos no STJ.

Dados estatísticos publicados pela Diretoria-Geral do STJ, para o ano de 2009, noticiaram que foram recebidos mais de 292.000, sendo 162.836 agravos de instrumento e 75.600 recursos especiais. Observa-se que o quantitativo geral permaneceu abaixo do valor constatado em 2007, e pouco superior ao período de 2008. Entretanto a quantidade de recursos especiais com ingresso no STJ tem sido reduzida progressivamente: de 104.216 processos em 2007, para 85.612 em 2008 e 75.600 em 2009.

Em contrapartida, o número de agravos de instrumento distribuídos em 2007 – após um salto considerável entre 2006 (100.279 processos) e 2007 (153.619 processos), com diferencial de mais de 53 mil processos – teve uma sensível queda em 2008, alcançando o quantitativo de 135.982 processos. Essa diminuição progressiva não se manteve. A Diretoria-Geral do STJ publicou que foram recebidos novos 162.836 agravos de instrumento, em 2009. Número até então não registrado no histórico desta Corte, para uma única classe de processo.

Relendo o texto da Lei dos recursos repetitivos verifica-se que o art. 543-C, § 1º, do CPC determinou o sobrestamento, nos tribunais de origem, apenas da classe relativa aos recursos especiais. Assim orienta a legislação de regência:

Art. 543-C. Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de direito, o recurso especial será processado nos termos deste artigo.

§ 1º Caberá ao presidente do tribunal de origem admitir um ou mais recursos representativos da controvérsia, os quais serão encaminhados ao Superior Tribunal de Justiça, **ficando suspensos**

os demais recursos especiais até o pronunciamento definitivo do Superior Tribunal de Justiça.⁹ (grifo nosso)

Isso implica dizer que os agravos de instrumentos não estão impedidos de ter remessa ao STJ. Soma-se a esse fato a possibilidade de interposição de agravo de instrumento em nova hipótese: por inconformismo pela aplicação do entendimento do paradigma do STJ ao caso concreto, sob a justificativa de não adequação (caso em que o agravante assevera que o seu processo não configura hipótese de incidência do recurso especial que definiu tese, nos termos do art. 543-C do CPC).

Essas constatações ganham maior relevo ante o cotejo dos dados do boletim de estatística do STJ com a situação recursal dos Tribunais de Justiça dos Estados e dos Tribunais Regionais Federais. Isso permite quantificar, com mais precisão, o impacto da lei sob análise. Desse modo, serão expostas duas entrevistas realizadas com autoridades do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, com informações a respeito da metodologia adotada, do quantitativo de processos que com eles permanecem sobrestados até o julgamento do recurso especial repetitivo e dos desafios enfrentados com a entrada em vigor da Lei n. 11.672/2008.

3.1.1 Dados colhidos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

Em entrevista realizada, no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, ¹⁰ com o Dr. Jader Sebba de Castro, foram colhidas informações relevantes que declaram a performance dos gestores daquele tribunal.

A tarefa de administrar os procedimentos relativos a Lei dos recursos repetitivos ficou a cargo da Assessoria da Presidência. Esta adotou como metodologia a criação de um banco de dados. Para tanto utiliza tabela do software *Microsoft Word*, com a catalogação do assunto objeto dos recursos especiais já afetados pelo STJ. Nessa tabela também são anotados os assuntos dos recursos especiais do próprio TJDF, sempre que tais recursos tiveram juízo de admissibilidade positivo pela Vice-Presidência do TJDF.

Em relação à primeira hipótese, ou seja, aos recursos especiais que possuem identidade de matéria com o recurso especial já afetado pelo STJ, para

⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11672.htm, em 08 de novembro de 2010.

¹⁰ Entrevista realizada em 13 de setembro de 2010.

julgamento nos termos do art. 543-C, §1º, do CPC, o TJDFT proferirá despacho de admissibilidade com a reserva de que o processo permanecerá sobrestado no próprio TJDFT até o julgamento do recurso paradigma.

Em relação à segunda hipótese, a partir da catalogação realizada pelo TJDFT, são registrados, em agrupamento por matéria, os próximos recursos interpostos. Percebendo um acréscimo considerável de recursos especiais com a mesma matéria, se esta não estiver afetada no STJ, o TJDFT procede à triagem de um ou mais processos, para envio como recurso especial representativo da controvérsia. A Assessoria da Presidência do TJDFT esclarece que este processo é encaminhado ao STJ, com a especificação no despacho de admissibilidade, de que se trata de recurso selecionado para representar todos os demais sobrestados pelo TJDFT, por identidade de matéria recursal.

Um cuidado relevante adotado pela Assessoria é a anotação dos números de origem dos processos selecionados como representativos da controvérsia, a respeito de determinada matéria. Essa anotação fica registrada no despacho de admissibilidade de todos os processos remetidos ao STJ, nestes termos. Paralelamente, em relação aos sobrestados também é proferida decisão de admissibilidade concomitantemente com a determinação de sua permanência no TJDFT até o pronunciamento do STJ.

Um dado importante, sobretudo para o STJ, é o quantitativo de processos (recursos especiais) admitidos, porém sobrestados. Isto porque, são estes processos que deixaram de ser enviados ao STJ, baixando o número de processos recebidos por tal Corte. Na entrevista, a Assessoria informou que o número total de processos sobrestados até a data do dia 13 de setembro de 2010 é de vinte e três mil processos. Desse quantitativo, quinze mil processos permanecem sobrestados, aguardando o julgamento da matéria pelo STJ. Entretanto, oito mil foram novamente analisados nos termos da lei dos recursos repetitivos. Destes, mil e quinhentos processos estavam em consonância com a orientação firmada pelo STJ e, por isso, baixaram por aplicação do art. 543-C, §7º, do CPC e os seis mil e quinhentos processos restantes, tiveram seguimento ao STJ, seja nos termos do art. 543-C, §7º, II e §8º do CPC, seja por conta de uma seleção equivocada.

Esse panorama da situação do TJDFT revela que os esforços empregados até setembro de 2010 impediram o efetivo envio de mil e quinhentos

processos e não de oito mil processos, consoante a triagem inicialmente realizada. E que outros quinze mil permanecem paralisados aguardando o julgamento do STJ. Perguntado sobre o porquê desse descompasso entre o número de processos triados e o número de processos efetivamente baixados nos termos da lei dos repetitivos, a Assessoria do referido tribunal informou os desafios advindos com a entrada em vigor da referida lei.

Nesse passo, a autoridade entrevistada evidenciou três grandes desafios. O primeiro deles foi justamente o planejamento da atividade: pessoas, procedimentos estruturantes, espaço físico. O segundo desafio foi operacionalizar tal situação com pouco tempo e reduzido recurso para sua concretização. O terceiro e mais preocupante foi: controlar o passivo sobrestado consoante o andamento processual do recurso especial paradigma sujeito a apreciação pelo STJ, bem como em relação aos processos encaminhados como representativos da controvérsia. Dentro desse desafio, foi revelado que quando o STJ não acata um representativo da controvérsia, sem dizer o porquê de tal conclusão, outro processo é encaminhado com indicação do art. 543-C, §1º, do CPC, e os sobrestados assim permanecem até o julgamento desse segundo processo.

Perguntado sobre uma proposta para melhoria do serviço em relação ao procedimento dos recursos especiais repetitivos, a autoridade entrevistada manifestou que:

- a) O STJ poderia tomar a iniciativa de propiciar aos Tribunais *a quo* uma orientação quanto as boas prática nesse assunto, sobretudo por ser órgão superior. Isto, porque não é simples um Tribunal de segunda instância tomar providências nesse sentido, até mesmo por uma questão de respeito à hierarquia.
- b) O STJ poderia manter um canal de comunicação facilitado para solucionar as dúvidas dos gestores, em relação às questões técnicas que envolvem os recursos repetitivos, a fim de otimizar esforços e racionalizar os procedimentos.
- c) O STJ poderia estar mais próximo dos Tribunais para conhecer suas dificuldades operacionais e compreender as repercussões do não

acatamento de um processo indicado como representativo da controvérsia.

Uma questão indefinida no TJDFT é a respeito de quantos processos são necessários para que se configure a multiplicidade de recursos com a mesma controvérsia jurídica. A Assessoria foi taxativa em asseverar que esse assunto propiciou severas discussões, sem chegar a um resultado prático. Um dos pontos levantados foi a identificação de matérias locais, como no caso do Distrito Federal a controvérsia jurídica que envolve o Espólio de Anastacio Pereira Braga, que só aconteceu nessa localidade. Para caso como tal, a autoridade entrevistada admite que quinhentos casos são necessários para ocorrer multiplicidade de recursos de idêntica controvérsia jurídica.

De outra forma, no caso de matérias nacionais como juros, sistema financeiro de habitação, matérias do código de defesa do consumidor, entre outras, o critério objetivo para indicação de representativo da controvérsia seria um número aquém daquele, posto que estaria presente em todos os Tribunais da federação. Entretanto, a ausência de uma regulamentação para tal critério objetivo transfere para cada tribunal a responsabilidade por fixar o quantitativo que lhe convier.

3.1.2 Dados colhidos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região

Em entrevista realizada com o Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF da 1ª Região,¹¹ com os Drs. Ricardo Paulo Tomaz, Felipe dos Santos e Otto Modesto de Souza Junior, Secretário da Secretaria Judiciária, Diretor Geral do Tribunal e Assessor-Chefe da Presidência, respectivamente, obtive informações parecidas daquelas colhidas no TJDFT, contudo com a agravante de que o TRF da 1ª Região é responsável pelos recursos especiais de 14 Estados da Federação: região norte, região centro-oeste excluindo Mato Grosso do Sul, além de Maranhão, Piauí, Bahia e Minas Gerais.

Diferentemente do adotado pelo TJDFT, a triagem dos processos e a operacionalização do procedimento dos recursos repetitivos ficaram a cargo de dois órgãos distintos: Presidência e Secretaria Judiciária. Inicialmente a Assessoria da Presidência analisa os recursos especiais. Os que tiverem despacho de

¹¹ Entrevista realizada em 15 de outubro e 10 de novembro de 2010.

admissibilidade positivo terão matéria cadastrada em um banco de dados¹². Operacionalmente, a matéria do recurso especial é indexada por duas servidoras da Presidência, que adotam a mesma metodologia na escrita das palavras. Assim como no TJDF, no banco de dados são catalogados tanto os assuntos dos recursos especiais já afetados pelo STJ, quanto os assuntos dos recursos especiais indicados como representativos da controvérsia pelo próprio TRF da 1ª Região.

Este sistema, recentemente criado, permitirá consolidar informações, facilitando a identificação de quantos e quais processos estão sobrestados por determinado assunto. Em relação ao quantitativo de processos que permanecem sobrestados no TRF da 1ª Região, aguardando julgamento da matéria pelo STJ, nos termos do rito dos repetitivos, o servidor Otto Modesto assim justificou esse momento:

Este valor, hoje, ainda é impreciso, em razão de não haver, até a gestão anterior, uma ferramenta que permitisse tal controle. O setor de informática do Tribunal, juntamente com a Secretaria Judiciária, e as assessorias da Presidência e da Vice-Presidência, desenvolveu um programa que permitirá este controle, inclusive com identificação do número de processo por tema jurídico.

Apesar de não se ter uma informação precisa, a Secretaria Judiciária estima cerca de quarenta e cinco mil processos sobrestados nos termos dos repetitivos e da repercussão geral, os quais ocupam três depósitos. Em entrevista com o Diretor-Geral, Dr. Felipe dos Santos, há a previsão de contratação de empresa terceirizada, especificamente para guarda de processos, o que inclui o sistema de logística de localização e entrega de processo no Tribunal em menos de 6h do solicitado. Assevera que o custo anual por processo é baixo. A contratação dessa empresa é, no entendimento do Diretor-Geral, uma possível solução para o problema ocasionado por falta de espaço físico.

Os processos são analisados pelas assessorias da Presidência e Vice-Presidência. Os que devem ficar sobrestados possuem despacho de admissibilidade esclarecendo por qual recurso especial estão vinculados. É nesse momento que há o cadastramento de tal recurso no sistema desenvolvido. Esses processos somente serão analisados após o trânsito em julgado do recurso paradigma. Em relação ao

¹² Esse banco de dados foi criado pelos gestores que compõem a Secretaria Judiciária, Informática e Presidência.

passivo analisado anteriormente à criação do sistema (banco de dados), uma nova análise já se iniciou com o auxílio de estagiários com experiência em gabinete. Esta força tarefa tem fim marcado para este ano, com todo o passivo mapeado.

Pergundado qual o critério objetivo utilizado pelo TRF da 1ª Região para indicar um recurso como representativo da controvérsia, ante a consideração de que, nos termos da lei, deve haver multiplicidade de recursos com identidade de matéria, os gestores assim declararam:

A avaliação é feita, em um primeiro momento, pelo volume de processos que passam a chegar. Se aquela matéria chama a atenção pelo volume de processos que chega, fazemos uma pesquisa junto à estatística de julgamento do tema nas turmas e avaliamos se o caso é de matéria com multiplicidade.

Essa resposta demonstra a realidade da situação vivenciada em todos os Tribunais, razão porque se assemelha a experiência do TJDFT. Em termos de desafios enfrentados para atender ao disposto pelo procedimento dos repetitivos, a Assessoria do TRF da 1ª Região, esclareceu como principal problema:

O volume de processos e, muitas vezes, a falta de organização das estruturas do STJ e do STF na orientação do trabalho dos tribunais. Parece não haver, por parte das cortes superiores, a compreensão de que o trabalho desenvolvido nos tribunais regionais é uma delegação de atribuições que são deles. Não há, da mesma forma, um canal direto de comunicação entre os órgãos responsáveis pelo controle dos representativos com os órgãos dos tribunais regionais, o que seria fundamental para a melhora a dinâmica do serviço.

Outro desafio enfrentado, nos termos da entrevista com o Diretor-Geral, está no tripé da administração: pessoas, materiais e recursos financeiros. O TRF da 1ª Região não tem pessoas suficientes para realizar a tarefa da análise de processos tempestivamente, sobretudo após a determinação de que os processos devem ser digitalizados nos tribunais de segunda instância, para serem remetidos ao STJ e STF. Outro fator precário é a estrutura e os materiais disponíveis, o que só poderia ser melhorado se houvesse condições financeiras. O fracasso desse último elemento inviabiliza os anteriores. E nesse tripé desajustado “faz-se o que é possível”.

Esse panorama da situação do TRF da 1ª Região demonstra o alto impacto do procedimento dos repetitivos, sobretudo no controle do passivo que dia a dia cresce e precisa ser administrado. Atualmente o TRF da 1ª Região não tem

condição de informar o quantitativo de processos que baixaram por aplicação do procedimento dos repetitivos. Essa avaliação é de importância crucial para que se saiba: a) o que efetivamente deixou de ingressar no STJ; b) a performance alcançada com a lei dos repetitivos, sopesando a dificuldade de sua implementação e o impacto causado (resultado obtido).

Em relação aos demais tribunais, tanto estaduais quanto federais, houve o envio de arquivo com entrevista, nos mesmos termos da entrevista realizada no TJDF e no TRF da 1ª Região. Apenas os Tribunais de Justiça do Rio Grande do Norte, Rondônia e Pará, bem como o TRF da 4ª Região manifestaram interesse em participar. Entretanto, a resposta à pesquisa não ocorreu até 20 de novembro, data limite. Os demais tribunais estaduais e federais não responderam o email, apesar de terem recebido e lido a mensagem, consoante notificação do programa de email “outlook express”.

3.2 Análise comparativa dos dados das entrevistas

As entrevistas realizadas com o TJDF e o TRF da 1ª Região viabilizaram a pesquisa realizada neste trabalho. Analisando os dados obtidos nas entrevistas, verifica-se que dois universos convivem simultaneamente e ambos são preocupantes.

De um lado, o STJ lida com os números de sua nova realidade, ao passo que a estatística publicada em seu sítio comprova o progressivo acréscimo do recebimento de processos a cada ano. De outro lado, os tribunais de 2ª instância ficam com os processos sobrestados e os problemas de logística que decorrem da implementação da referida lei. Aliado a esse fato, tais tribunais foram agravados duplamente pela necessidade de digitalizar os processos a serem remetidos ao STJ e guardar os autos físicos até o trânsito em julgado da causa. Essas duas questões, além de impactantes (posto que sua realização se dá quando o processo já se encontra em 2ª instância), são morosas e dispendiosas ao Judiciário, prejudicando, por vezes, a razão maior das alterações legislativas do sistema processual, qual seja, a tempestividade da prestação jurisdicional.

Diante dessas circunstâncias os tribunais entrevistados foram uníssomos em asseverar dificuldade ou ausência de comunicação entre o STJ e os tribunais de

2ª instância. Revelam que a distância ainda presente não se coaduna com a realidade atual. Alegam que a determinação do art. 543-C, § 9º, do CPC, não inviabiliza a comunicação entre os órgãos do Poder Judiciário, e que há a necessidade de estreitamento em comunicação, com a implementação de um canal facilitador de diálogo.

Ainda acreditam que a iniciativa deve partir do STJ, por ser órgão superior. Levantaram, inclusive, que a ausência de planejamento prévio e de uma orientação quanto à implementação do procedimento tornou a atividade demasiadamente desafiadora. Cada qual cuidou de realizar a sua própria estrutura, quando uma orientação poderia economizar esforços.

Paralelo a esse cenário, verifica-se que em ambos os tribunais entrevistados não há uma ferramenta disponibilizada nos respectivos sítios, com o inventário de processos sobrestados. Ou seja, não há uma prestação de contas no sentido de enumerar os processos sobrestados vinculando-os ao recurso especial que será julgado no STJ como repetitivo. Até mesmo o quantitativo de processos não é algo que se saiba dizer com precisão e facilidade. No caso do TJDF, isso acontece porque não possuem sistema de dados, mas uma tabela do software *Microsoft Word*. Neste caso, falhas humanas podem ocasionar equívocos nos dados.

Em relação ao TRF da 1ª Região, há sistema desenvolvido. Ocorre que só ficou pronto na primeira semana de outubro de 2010, momento em que se iniciou o procedimento de catalogação no sistema. Em contato telefônico com o Dr. Ricardo Paulo Tomaz, servidor da Secretaria Judiciária do TRF da 1ª Região, até 16 de novembro, os analistas conseguiram cadastrar dois mil processos (restando algo em torno de quarenta e três mil processos). Nesse ponto, verifica-se que a questão inicial a ser vencida pelos tribunais de 2ª instância era a própria implementação da dinâmica da lei, sobrestando os recursos que continham similitude com o recurso especial paradigma.

Com essas considerações verifica-se que a transparência na operacionalização da lei dos recursos repetitivos não ocupava o cerne da preocupação dos entes envolvidos. Ainda que não haja um meio de comprovar esse fato, posto que não foi objeto de pesquisa, acredita-se que isso se deve, num primeiro momento, ao elevado número de atribuições a cargo dos tribunais de 2ª

instância, em contraposição ao número de servidores do quadro. Soma-se isso às dificuldades operacionais advindas da baixa capacidade financeira, com reflexos em índices não satisfatórios de infraestrutura, tanto de espaço físico e de materiais, quanto de sistemas tecnológicos.

Tal constatação ganha relevo diante da verificação *in loco*, o que foi oportunizada pelas autoridades entrevistadas no TRF da 1ª Região. Esse tribunal conta com três depósitos no subsolo. Todos abarrotados de processos. A digitalização dos processos é realizada também no subsolo, nas dependências de um antigo auditório adaptado para essa atividade. A indexação conta com apenas dois servidores. Além desses problemas, há distância considerável entre os gabinetes de assessoria à presidência e à vice-presidência e o local da operacionalização da atividade (triagem e guarda dos processos), importando em logística de deslocamento de processos. Pensa-se em tercerização da atividade de guarda dos processos, conforme aludido pelo Diretor-Geral desse tribunal, o Dr. Felipe dos Santos.

Ainda no tocante à transparência, um dado deve ser revelado. O TRF da 5ª Região é o único tribunal que disponibiliza a relação de processos sobrestados.¹³ O documento declara tanto as matérias encaminhadas para o STJ como representativas de uma controvérsia, quanto cataloga as matérias já afetadas pelo STJ, vinculando a cada tese jurídica os processos que guardam similitude. O documento possui 399 páginas, mas não sintetiza as informações ao final do relatório. Dada essa situação foi encaminhada pesquisa via correio eletrônico. Entretanto, o referido tribunal não respondeu à entrevista tempestivamente.

A título de exemplo, seguem três assuntos da tabela, cujos recursos repetitivos se encontram em fases processuais diversas:

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. Concurso Público/Edital. Exame de Saúde e/ou Aptidão Física. <u>Reserva de vaga para deficiente visual. Visão monocular. Decreto nº 3.298/99. Divergência jurisprudencial. STJ: RMS 22489-DF, RMS19257-DF, RMS19291-PA, AgRg no RMS26505-PE</u>			
Primeiro processo(s) enviado(s): AMS102213-RN			
Processo:	Data:	Matr.	Obs.:
AMS102213-RN	16/03/2009		Envio STJ
AC430470-CE	22/10/2009	112	Sobrestado

¹³ Isto está no endereço eletrônico: <http://www.trf5.jus.br/content/view/435/422/>.

Assunto: **Previdenciário** e Processual civil. Aposentadoria especial por idade. **Trabalhador rural**. Início de prova material. **Não produção de prova testemunhal**. Alegação de contrariedade ao **art. 55, § 3º c/c art. 143, da Lei nº 8.213/91**. Alegação de divergência jurisprudencial (AgRg no REsp nº 500.642/SP).

Relator: Des. Fed. Manoel de Oliveira Erhardt

Primeiro processo: AC 417163/PB (2003.82.01.006569-5) (RESP1112560-PB)

MATÉRIA JULGADA EM DEFINITIVO PELO STJ EM 15/06/2010, CONFORME OFÍCIO N. 005439/2010-CD6T – Recebido na SREEO em 05/07/2010

Processo:	Data:	Matr.	Obs.:
AC 417163/PB (2003.82.01.006569-5)	23.01.09	Ana Luisa	JULGADO
AC435214-CE	10/06/2009	1036	Sobrestado
AC448722-CE	11/01/2010	5525	Sobrestado
AC403961-PB	08/02/2010	112	Sobrestado
AC409535-PB	22/02/2010	5525	Sobrestado
AC409533-PB	23/02/2010	5525	Sobrestado
AR5255-CE	24/02/2010	9120	Sobrestado
AC440377-PB	24/02/2010	9120	Sobrestado
AC409918-PB	01/03/2010	5525	Sobrestado
AC448759-CE	05/03/2010	9120	Sobrestado
AC448365-CE	11/05/2010	9120	Sobrestado
AC447040-PB	01/06/2010	5525	Sobrestado
AC463123-CE	14/07/2010	5525	Sobrestado

29/05/2009. E telegrama TLG.MCD1S-4849/2009 – Primeira Seção – Rel. Min. Luiz Fux, recebido em 12/08/2009 protocolo 5698. Recebido na SREEO em 14/08/2009.

MATÉRIA JULGADA EM DEFINITIVO PELO STJ EM 25/11/2009, CONFORME OFÍCIO Nº 003566/2009-CD1S – Recebido na SREEO em 12/01/2009.

Processo:	Data:	Matrícula.	Obs.:
AC306576-CE	24/07/2009	693	ACORDO HOMOLOGADO
AMS87151-PE	13/08/2009	693	NA VICE
AC424524-CE	13/08/2009	693	JULGADO
AMS 86712-PE	04/08/2009	693	EDCL 2ª TUR.
AC402903-PE	04/08/2009	693	PARA BAIXA
AMS 74669-PE	04/08/2009	693	JULGADO
AMS 96205-CE	04/08/2009	693	PARA BAIXA
AMS99266-CE	04/08/2009	693	TRÂNSITO
AMS94857-PB	04/08/2009	693	JULGADO
AMS85199-PE	15/09/2009	693	JULGADO
AMS92712-CE	01/09/2009	693	TRÂNSITO
AMS95299-CE	30/09/2009	693	JULGADO
AC450698-PE	30/09/2009	693	NA VICE
AC413735-PB	06/10/2009	693	JULGADO
AMS84179-RN	29/10/2009	693	JULGADO

Em termos de transparência, isso constitui um diferencial na gestão pública e pode ser considerada uma atividade a ser catalogada como boa prática no Poder Judiciário. Isto, porque os órgãos do Judiciário devem atender aos critérios mais transparentes possíveis para fornecer ao jurisdicionado um andamento

processual condizente com a realidade de seu processo. Constituindo, inclusive, um meio de controle social.

Finalizando os comentários acerca da transparência da gestão do Judiciário, uma consideração deve ser destacada. O termo “transparência” é utilizado limitadamente pelos tribunais (e nesse caso essa informação alcança a totalidade de tribunais do Poder Judiciário brasileiro), com referência apenas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e às respectivas estruturas remuneratórias do Tribunal (primeira e segunda instâncias), atendendo ao disposto na Resolução n. 102 do CNJ, de 15 de dezembro de 2009.

Assim compreendido, o que se falou a título de transparência nesta pesquisa pode ser entendido como uma faceta da publicidade dos atos administrativos, inerentes a todo e qualquer Poder Estatal, consoante *caput* do art. 37 da CF/88. Transparência, publicidade e prestação de contas podem ser definidas, na prática, como sinônimos.

Finalizando o objeto da pesquisa é possível compreender que uma alteração na legislação processual, como o caso da lei que criou o procedimento dos recursos repetitivos, possui impactos seríssimos na atividade desempenhada pelos tribunais afetados. Ou seja, muito além de uma simples alteração na legislação, mudanças como esta envolvem outras questões, para as quais é necessário haver preparo, a fim de que o propósito da inovação legislativa seja realmente atendido.

Os dados fornecidos deram um panorama da concretização da lei dos recursos repetitivos. Permitiram conhecer a realidade vivenciada por esta nova sistemática. O que se pode notar, com as entrevistas, é que a inserção do art. 543-C do CPC trouxe reflexamente questões até então não vividas. Além disso, tornou necessária a adoção de novas condutas de gestão para atender aos novos ditames instalados, constituindo, assim, um desafio até então não contornado.

Adicionalmente, os dados apontam necessidades prementes de comunicação e estreitamento de diálogo entre o STJ e os tribunais de segunda instância. Por fim, revelam a necessidade de amadurecimento da gestão pública, com capacitação de gestores e comprometimento das instituições com as metas e ações descritas no planejamento estratégico, sobretudo quanto às parcerias. Deve-se ressaltar que, se os efeitos alhures descritos foram sentidos pelo TJDF e pelo

TRF da 1ª Região, os quais são sediados em Brasília, é possível que as mesmas dificuldades tenham ocorrido com alguns tribunais do Poder Judiciário.

Entretanto, a pesquisa demonstra que a aplicação da lei dos recursos repetitivos tem efetivamente baixado o número de processos remetidos ao STJ, em que pese o contexto relativamente recente de sua entrada em vigor. O que preocupa até o momento foi o dado fornecido pelo TJDFT, quando asseverou que dos oito mil processos analisados em consonância com o julgado pelo STJ, apenas mil e quinhentos processo realmente foram finalizados naquela instância, e os demais seis mil e quinhentos processos, aproximadamente, foram remetidos ao STJ. Esse dado, que seria o único capaz de refletir com nitidez a efetividade da lei dos recursos repetitivos, não pode ser considerado absolutamente, porque a metodologia de triagem dos processos, no início do procedimento, passou por aprimoramentos, nos termos do noticiado pela autoridade entrevistada. Na oportunidade, o Dr. Jader Sebba asseverou que equívocos ocorreram, e que essa situação foi contornada com o amadurecimento do entendimento sobre os recursos repetitivos.

Hoje não há um órgão em todo o Poder Judiciário que detenha a informação de quantos processos se encontram sobrestados em todo o Brasil, em atenção ao disposto no art. 543-C, §1º do CPC. Nem mesmo há uma pesquisa institucionalizada a respeito dos impactos causados com a entrada em vigor da lei dos recursos repetitivos. Entretanto, a estatística é um início de investigação capaz de demonstrar que os resultados alcançados são satisfatórios. O controle dessa atividade permitirá corrigir os erros do passado e aperfeiçoar do procedimento hodierno, atendendo ainda mais a efetividade proposta.

CONCLUSÃO

O estudo permitiu compreender que a maturidade em termos de administração pública possui um caminho de mudanças a percorrer, para se aproximar do modelo de administração gerencial. O histórico da administração pública brasileira, narrado no primeiro capítulo, demonstra os entraves da implementação efetiva do gerenciamento. O Estado precisa se posicionar internacionalmente, e para tanto necessita fortalecer os Poderes internos.

O Poder Judiciário tem papel decisivo para o reconhecimento da segurança jurídica, foco de muitos investidores. Nesses termos, os pontos basilares da administração pública gerencial, tais como a eficiência dos serviços prestados aos jurisdicionados, a avaliação de desempenho das ações internas e o controle dos resultados aferidos ganham aliados dia a dia. Operacionalmente isso é verificado sob o signo da prestação de contas das atividades exercidas, uma das preocupações do CNJ.

A avaliação de desempenho pauta-se, em linhas gerais, pelo cotejo entre a dificuldade de implementação e o impacto efetivo da ação. Nos termos desta pesquisa, considerou-se dificuldade de implementação os esforços necessários para a concretização da nova sistemática processual, e impacto efetivo da ação o resultado efetivamente alcançado com a finalização de processos julgados nos termos do recurso especial paradigma.

Especificamente quanto à lei dos recursos repetitivos, o que se pode dizer é limitado pelo ambiente de pesquisa. Isto, porque não se pode generalizar uma informação, quando parte considerável do todo permaneceu fora da análise. Assim é que esclareço que as colaborações objeto de análise desse trabalho se resumem às entrevistas realizadas com o TJDF e o TRF da 1ª Região e aos dados publicados pelo STJ, nos boletins de estatística. Os demais tribunais apesar de receberem e lerem a pesquisas, não responderam a entrevista.

A análise comparativa dos boletins de estatística do STJ, dos anos de 2005 a 2009, em confronto com os dados fornecidos pelo TJDF e pelo TRF da 1ª Região, permite atribuir à lei dos recursos repetitivos o êxito da diminuição considerável do número de processos recebidos no STJ. Entretanto, uma avaliação

de desempenho revela que entraves tais como: a ausência de uma orientação do STJ aos tribunais de segunda instância; a falta de um canal de comunicação aberto entre os órgãos do Poder Judiciário; o despreparo institucional dos tribunais de segunda instância para gerir tal procedimento; a escassez de recursos financeiros, materiais e de pessoal, não ficam registrados em boletins de estatística.

As ações desempenhadas e a metodologia adotada pelo TJDFT e pelo TRF da 1ª Região, para garantir o fiel cumprimento da lei dos recursos repetitivos, foram descritas e formalizam anotações relevantes para uma análise comparativa com os demais tribunais envolvidos nesse processo. A realização de pesquisa sobre esse tema oportunizará a definição das boas práticas. Estudos como estes fomentam uma melhora constante na atuação dos gestores responsáveis e contribuem para a formação de bases de pesquisa.

Até o momento, o que se pode afirmar é que os tribunais de justiça estaduais e os tribunais regionais federais têm empreendido esforços para a concretização do procedimento dos recursos repetitivos. Ou seja, a lei tem sido de fato implementada, fato comprovado com as pesquisas realizadas. Contudo, não há uma pesquisa institucionalizada em nenhum órgão do Poder Judiciário, que aponte quantos processos realmente foram julgados pelos tribunais da segunda instância, nos termos do recurso especial paradigma, julgado pelo STJ. O que se tem, provisoriamente, são os dados estatísticos dos processos distribuídos no STJ como parâmetro de pesquisa.

Para o aperfeiçoamento da gestão dos recursos repetitivos é imprescindível que se saiba duas informações: a) quantos processos se encontram sobrestados por cada paradigma, demonstrando a eficiência da afetação da matéria; b) quantos processos foram julgados nos termos do recurso especial paradigma, para que a efetividade do procedimento seja aferido. Essas duas questões foram objetos desta pesquisa, mas não podem ser respondidas em nível nacional.

Isto, porque a pesquisa encaminhada via correio eletrônico a todos os tribunais não foi respondida. Apenas as entrevistas realizadas pessoalmente obtiveram êxito. A entrevista realizada no TRF da 1ª Região, responde somente o primeiro questionamento. O TJDFT foi o único capaz de responder aos dois quesitos. Dos vinte e três mil processos que sobrestou, oito mil foram reanalisados nos termos dos julgados do STJ. Deste quantitativo em, aproximadamente, mil e

quinhentos processos o TJDFT aplicou o entendimento firmando pelo STJ em sede de recurso especial repetitivo. E, aproximadamente, seis mil e quinhentos processos foram remetidos ao STJ.

Em suma, o que se pode concluir é que o desconhecimento da performance da lei dos recursos repetitivos é reflexo da constatação de que a gestão do Poder Judiciário necessita de aperfeiçoamentos, tais como: transparência e comunicação institucional entre os tribunais da federação, haja vista as entrevistas realizadas e a constatação de ausência de prestação de contas dos tribunais, acerca dos processos sobrestados e julgados, nos termos dos recursos repetitivos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Os dilemas da governabilidade no Brasil: reforma política ou reforma do Estado?** In: Caderno ADENAUER – v. 6 n. 2 set. 2005, p. 39-60.

ANDRADE, Fábio Martins. **Procedimentos relativos ao processamento e julgamento de recursos repetitivos: anotações à Resolução n. 8, de 7 de agosto de 2008 (regulamentada pela Lei n. 11.672/2008)**, in Revista Dialética de Direito Processual, n. 67, Outubro – 2008, p. 55-66.

ARAÚJO, José Henrique Mouta. **O julgamento de Recursos Especiais por amostragem: notas sobre o art. 453-C, do CPC**, in Revista Dialética de Direito Processual, n. 65, Agosto – 2008, p. 55-62.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública burocrática à gerencial**. In: Revista do Serviço Público, n. 47, janeiro-abril/1996. Seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Brasília, maio de 1996).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. In: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (orgs.). **Brasil: Um século de transformações**. São Paulo: Editora Cia das Letras, 2001, p. 221-259.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Primeiras observações sobre a lei dos recursos repetitivos no STJ**, in Revista de Processo, Coordenadora Tereza Arruda Alvin Wanbier, ano 33, n. 160, junho – 2008, p. 83-86.

CAVALCANTE, Mantovanni Colares. **A Lei 11.672/2008 e o novo processamento de recursos especiais com identidade de matérias, em confronto com a feição transindividual do recursos extraordinário**, in Revista de Processo, Coordenadora Tereza Arruda Alvin Wanbier, ano 33, n. 163, setembro – 2008, p. 179-195.

DINO, Flávio; MELO FILHO, Hugo; BARBOSA, Leonardo; DINO, Nicolao. **Reforma do Judiciário: comentário à emenda nº 45/2004**. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2005.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Editora Globo, 1984.

FERNANDES, Bruno Henrique Rocha; BERTON, Luiz Hamilton. **Administração Estratégica: da competência empreendedora à avaliação de desempenho**. São Paulo: Saraiva, 2005, 4ª tiragem.

GUARDIA, Eduardo. Governança no setor público: de olho no futuro. **Uma década de governança: história do IBGC, marcos da governança e lições da experiência** / IBGC – Instituto Brasileiro de Governança. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p.137.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Notas sobre algumas recentes inovações no perfil constitucional do Poder Judiciário. **Reforma do Poder Judiciário analisada e comentada**. São Paulo: Editora Método, 2005, p. 23.

JUNIOR THEODORO, Humberto. **Recurso especial e o novo artigo 543-C do Código de Processo Civil (Lei nº 11.672/2008, de 08.05.08)**, *in* Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil, ano IV, n. 24, p. 31- 36.

LODI, João Bosco. **Governança corporativa: o governo da empresa e o conselho de administração**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2000, p. 24.

LOPES, Rénan Kfuri. **Art. 543-C do CPC – fim dos repetidos recursos especiais**, *in* Juris Plenum, Rio Grande do Sul – Editora Plenum, ano IV, n. 22, julho-agosto/2008, p. 97-100.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. Administração pública burocrática e gerencial. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 5, n. 55, p. 6121 – 6129, set. 2005.

MARTINS, Samir José Caetano. **O julgamento dos Recursos Especiais Repetitivos (Lei nº 11.672/2008)**, *in* Revista Dialética de Direito Processual, n. 64, Agosto – 2008, p. 114-120.

NOGUEIRA, Daniel Moura. **A nova sistemática do processamento e julgamento do recurso especial repetitivo, art. 543-C, do CPC**, *in* Revista de Processo, Coordenadora Tereza Arruda Alvim Wanbier, ano 33, n. 164, outubro – 2008, p. 235-244.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória**. 2ª ed. reform. E atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 306-311.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ROCHA, Luís Ferreira da. Duração razoável dos processos judiciais e administrativos. **Revista Interesse Público**, Ano VIII, n. 39, set. – out. 2006, p. 73-80.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo. Editora: Malheiros, 30 ed., 2008.

APÊNDICE A – Questionário da pesquisa enviada aos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais

RELATÓRIO DE ENTREVISTA

Órgão Entrevistado:

Pessoas entrevistadas:

Data:

Comentários pessoais:

Entrevista:

O foco deste trabalho acadêmico está na avaliação dos resultados obtidos com a implementação da Lei 11.672/2008, que inseriu no ordenamento jurídico brasileiro, a inovação processual nominada de sistemática dos recursos especiais repetitivos. Para tanto, impera a necessidade de avaliar questões tais como as seguintes:

- a) Qual o **critério objetivo** utilizado pelo TRF da 5ª Região para indicar um recurso como **representativo da controvérsia**, ante a consideração de que, nos termos da lei, deve haver multiplicidade de recursos com identidade de matéria?

Resposta:

- b) Quantos processos, aproximadamente, **permanecem suspensos** TRF da 5ª Região, aguardando julgamento pelo STJ de recurso especial sob o rito do artigo 543-C do CPC – Recurso Repetitivo?

Resposta:

- c) Quantos recursos especiais suspensos pelo TRF da 5ª Região tiveram juízo de **admissibilidade negativo** por aplicação da orientação do Acórdão Paradigma do STJ (recurso especial julgado nos termos do art. 543-C do CPC)?

Resposta:

- d) Qual a postura adotada pelo TRF da 5ª Região quando um recurso representativo da controvérsia **não é conhecido** pelo Ministro relator e, por tanto, a matéria indicada não é julgada nos termos do art. 543-C, § 1º do CPC?

- a. Encaminha todos os processos sobrestados?
- b. Encaminha novos representativos, a fim de que o STJ se pronuncie sobre o mérito do recurso especial?

Resposta:

- e) **Tempestividade:** Qual a postura adotada pelo TRF da 5ª Região quando um recurso representativo da controvérsia passa mais de **seis meses sem pronunciamento** do Ministro Relator sobre a questão, seja para afetá-la à Seção respectiva ou à Corte Especial, seja para desconsiderá-la e julgar o recurso especial sem a chancela de recurso repetitivo?

- a. Permanece aguardando por tempo indeterminado?
- b. Envia outros recursos representativos da controvérsia?

- c. Comunica o STJ sobre essa ocorrência?
 - d. Nenhuma das anteriores. Neste caso, se possível, expor o procedimento adotado.
-

Resposta:

- f) Em que momento processual do Recurso Especial Paradigma, os processos suspensos por ele são analisados pelo TRF da 5ª Região? No momento da:
 - a) publicação do acórdão?;
 - b) da publicação dos embargos de declaração?;
 - c) do trânsito em julgado?

Resposta:

- g) O TRF da 5ª Região necessitou da criação de uma estrutura física para gerir seus próprios processos sobrestados?

Resposta:

- h) Foi necessário capacitar mais servidores TRF da 5ª Região para a análise dos processos sobrestados em confronto com o acórdão do Recurso Especial Paradigma?

Resposta:

- i) Quais os maiores desafios enfrentados, para atender ao disposto na lei dos repetitivos?

Resposta:

ANEXO 1**SUBCHEFIA DE ASSUNTOS PARLAMENTARES**

E.M. nº 00040 - MJ

Brasília, 5 de abril de 2007

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de lei que *acresce o art. 543-C à Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, estabelecendo o procedimento para o julgamento de recursos repetitivos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.*
2. Sob a perspectiva das diretrizes estabelecidas para a reforma da Justiça, faz-se necessária a alteração do sistema processual brasileiro com o escopo de conferir racionalidade e celeridade ao serviço de prestação jurisdicional, sem, contudo, ferir o direito ao contraditório e à ampla defesa.
3. De há muito surgem propostas e sugestões, nos mais variados âmbitos e setores, de reforma do processo civil. Manifestações de entidades representativas, como o Instituto Brasileiro de Direito Processual, a Associação dos Magistrados Brasileiros, a Associação dos Juizes Federais do Brasil, de órgãos do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do próprio Poder Executivo são acordes em afirmar a necessidade de alteração de dispositivos do Código de Processo Civil e da lei de juizados especiais, para conferir eficiência à tramitação de feitos e evitar a morosidade que atualmente caracteriza a atividade em questão.
4. O presente projeto de lei é baseado em sugestão do ex-membro do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Athos Gusmão Carneiro, com o objetivo de criar mecanismo que amenize o problema representado pelo excesso de demanda daquele Tribunal. Submetido ao crivo do Presidente da Corte Superior, a proposta foi aceita e recebeu alguns ajustes, que passaram a integrar a presente redação. Após, sofreu ainda pequenas alterações ao ser analisada pelos órgãos jurídicos do Poder Executivo.
5. Somente em 2005, foram remetidos mais de 210.000 processos ao Superior Tribunal de Justiça, grande parte deles fundados em matérias idênticas, com entendimento já pacificado naquela Corte. Já em 2006, esse número subiu para 251.020, o que demonstra preocupante tendência de crescimento.
6. Com o intuito de amenizar esse problema, o presente anteprojeto inspira-se no procedimento previsto na Lei nº 11.418/06 que criou mecanismo simplificando o julgamento de recursos múltiplos, fundados em idêntica matéria, no Supremo Tribunal Federal.
7. Conforme a redação inserida no diploma processual pela norma mencionada, em caso de multiplicidade de recursos fundados na mesma matéria, a Corte Suprema poderá julgar um ou mais recursos representativos da controvérsia, sobrestando a tramitação dos demais. Proferida decisão pela inadmissibilidade dos recursos selecionados, será negado seguimento aos demais processos idênticos. Caso a decisão seja de mérito, os tribunais de origem poderão retratar-se ou considerar prejudicados os recursos. Mantida a decisão contrária ao entendimento firmado no

Supremo Tribunal Federal, o recurso seguirá para aquela Corte, que poderá cassar a decisão atacada.

8. Na proposta que submeto a Vossa Excelência, busca-se disponibilizar mecanismo semelhante ao Superior Tribunal de Justiça para o julgamento do recurso especial.

9. De acordo com a regulamentação proposta, verificando a multiplicidade de recursos especiais fundados na mesma matéria, o Presidente do Tribunal de origem poderá selecionar um ou mais processos representativos da controvérsia e encaminhá-los ao Superior Tribunal de Justiça, suspendendo os demais recursos idênticos até o pronunciamento definitivo dessa Corte.

10. Sobrevindo a decisão da Corte Superior, serão denegados os recursos que ataquem decisões proferidas no mesmo sentido. Caso a decisão recorrida contrarie o entendimento firmado no Superior Tribunal de Justiça, será dada oportunidade de retratação aos tribunais de origem, devendo ser retomado o trâmite do recurso, caso a decisão recorrida seja mantida.

11. Para assegurar que todos os argumentos sejam levados em conta no julgamento dos recursos selecionados, a presente proposta permite que o relator solicite informações sobre a controvérsia aos tribunais estaduais e admita a manifestação de pessoas, órgãos ou entidades, inclusive daqueles que figurarem como parte nos processos suspensos. Além disso, prevê a oitiva do Ministério Público nas hipóteses em que o processo envolva matéria pertinente às finalidades institucionais daquele órgão.

12. Estas, Senhor Presidente, as razões que me levam a submeter a anexa proposta ao elevado descortino de Vossa Excelência, acreditando que, se aceita, estará contribuindo para a efetivação das medidas que se fazem necessárias para conferir celeridade aos ritos do processo civil.

Respeitosamente,

Tarso Genro

Ministro de Estado da Justiça

Texto in http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MJ/2007/40.htm, acessado em 03 de novembro de 2010.